

SEDE SUBREGIONAL
DE LA CEPAL
EN MÉXICO

Gobierno digital

Pieza clave para
la consolidación
de Estados democráticos
en los países del SICA

Alberto Enríquez
Carlos Sáenz



NACIONES UNIDAS

CEPAL

Gracias por su interés en esta publicación de la CEPAL



Si desea recibir información oportuna sobre nuestros productos editoriales y actividades, le invitamos a registrarse. Podrá definir sus áreas de interés y acceder a nuestros productos en otros formatos.

 www.cepal.org/es/publications

 www.cepal.org/apps

SERIE

ESTUDIOS Y PERSPECTIVAS

196

**SEDE SUBREGIONAL
DE LA CEPAL
EN MÉXICO**

Gobierno digital

Pieza clave para la consolidación
de Estados democráticos en los países
del SICA

Alberto Enríquez
Carlos Sáenz



NACIONES UNIDAS

CEPAL

Este documento fue preparado por Alberto Enríquez y Carlos Sáenz, Consultores, bajo la supervisión de Pablo E. Yanes, Coordinador de Investigaciones de la sede subregional de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en México.

Se agradecen la valiosa colaboración y los aportes de los funcionarios de la CEPAL Hugo E. Beteta, Jorge Mario Martínez, Alejandra Naser, Leda Peralta, Giovanni Stumpo y Pablo E. Yanes, así como de las autoridades de gobierno y las expertas y expertos de los diferentes países de la subregión Juan Castillo, José Clastornik, Enrique Cossich, Carmelo Durán, Roberto López, Carlos Roberto Mejía, Francisco Méndez, Gregorio Montero, Eliezer Nieves, Nahum Ortiz, Alejandro Patiño, Cristian Portillo, Eric Ramírez, Alexis Rojas, Fernando Rojas, Raúl Solares y Fernando Villamizar.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización o las de los países que representa.

Publicación de las Naciones Unidas
ISSN: 1684-0364 (versión electrónica)
ISSN: 1680-8800 (versión impresa)
LC/TS.2022/27
LC/MEX/TS.2022/1
Distribución: L
Copyright © Naciones Unidas, 2022
Todos los derechos reservados
Impreso en Naciones Unidas, Santiago
S.22-00164

Esta publicación debe citarse como: A. Enríquez y C. Sáenz, "Gobierno digital: pieza clave para la consolidación de Estados democráticos en los países del SICA", *serie Estudios y Perspectivas-Sede Subregional de la CEPAL en México*, N° 196 (LC/TS.2022/27; LC/MEX/TS.2022/1), Ciudad de México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2022.

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Documentos y Publicaciones, publicaciones.cepal@un.org. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL de tal reproducción.

Índice

Resumen	7
Introducción	9
I. Gobierno digital: un nuevo tipo de gobierno y una nueva forma de gobernar en el marco de la cuarta revolución industrial.....	11
II. Entorno del gobierno digital en los países de la subregión SICA.....	19
A. Gobierno digital en el mundo	19
B. Situación general de la subregión SICA	23
1. Impacto de la pandemia por COVID-19.....	24
2. Pobreza y desigualdad.....	25
3. Migración	26
4. Brecha digital y gobierno electrónico.....	28
III. Desarrollo del gobierno digital en los países de la región SICA	31
A. Concepción y alcance del gobierno digital	31
B. Gobernanza.....	33
1. Marco normativo	33
2. Institución rectora del gobierno digital	34
3. Gobierno digital como elemento de articulación	37
4. Interacción del gobierno con la sociedad civil, academia y sector privado.....	39
C. Instrumentos de política pública para el impulso y desarrollo del gobierno digital	44
1. La República Dominicana	45
2. Panamá	47
3. Costa Rica.....	49
4. Honduras.....	52
5. El Salvador	54
6. Guatemala.....	54

D.	Formación de servidores públicos en TIC y gobierno digital.....	57
E.	Participación en redes y espacios internacionales.....	59
F.	Cooperación internacional para el desarrollo del gobierno digital	63
G.	Nivel de implementación y desempeño del gobierno digital.....	65
IV.	Hallazgos y desafíos	71
A.	Entorno y situación general.....	71
1.	Las TIC están transformando la gestión pública, sin embargo, no pueden resolver factores no tecnológicos.....	71
2.	Los países de la subregión SICA enfrentan la cuarta revolución industrial y la transformación digital desde condiciones estructurales de desigualdad, pobreza y exclusión social.....	72
3.	El impacto del COVID-19 ha generado crisis y retrocesos en el desarrollo y el bienestar de la subregión, pero su gestión evidenció que las aplicaciones de gobierno digital impulsadas permiten aprovechar mejor las oportunidades y ofrecer soluciones innovadoras.....	72
4.	Sin la transformación digital de los gobiernos y los Estados no se podrá avanzar hacia una nueva democracia a la altura de la época, capaz de hacerse cargo de la complejidad actual de las sociedades y de enfrentar con éxito los retos del desarrollo postulados por la Agenda 2030.....	73
B.	Desarrollo del gobierno digital en la subregión SICA	73
1.	Todos los países han avanzado en el desarrollo de leyes e instrumentos normativos que regulan y respaldan las estrategias de gobierno digital; sin embargo, persisten importantes niveles de fragmentación, desarmonía e incluso vacíos en áreas clave.....	73
2.	Los países han avanzado en el diseño de instrumentos de políticas públicas para rectorar sus acciones de gobierno digital, así como de instrumentos complementarios, no siempre armonizados y con una brecha entre la realidad y sus postulados	74
3.	El gobierno digital tiene, en todos los países, entidades rectoras con naturaleza, estatus y capacidades políticas y técnicas diferentes pero, en general, son insuficientes para asumir el desafío de liderar la transformación digital de los gobiernos	75
4.	El potencial del gobierno digital como elemento de articulación en una perspectiva de construcción de Estados abiertos y democráticos no está suficientemente aprovechado	75
5.	La reducción sustantiva de la brecha digital existente en la subregión es uno de los principales desafíos para avanzar hacia la transformación digital y la sociedad del conocimiento	76
6.	El aseguramiento de la interoperabilidad es una condición clave para el gobierno digital.....	76
7.	La transformación digital requiere, como condición de posibilidad, fortalecer las competencias y la calidad del talento público	77
8.	En el impulso y consolidación del gobierno digital, es imprescindible desarrollar la capacidad política y técnica para enfrentar adecuadamente los riesgos y desafíos de la seguridad digital	78
9.	La participación en las políticas de gobierno digital es desigual y no es sistemática	78

C.	Espacios, plataformas y socios internacionales.....	79
1.	Utilizar mejor y en clave de aprendizaje los dos espacios y plataformas regionales en que participan los seis países.....	79
2.	El gobierno digital, a pesar de su potencialidad, aún no se ha convertido en factor sustantivo del fortalecimiento de la integración subregional	80
3.	La cooperación internacional apoya los esfuerzos de gobierno digital en los países de la subregión, pero aún no le ha otorgado el nivel de prioridad que debería tener, ni moviliza los recursos que se requieren	80
Bibliografía.....		81
Serie Estudios y Perspectivas-México: números publicados		91
Cuadros		
Cuadro 1	Principales modelos de medición de gobierno electrónico, gobierno digital y datos abiertos	22
Cuadro 2	Centroamérica y República Dominicana: índice de desarrollo humano (IDH) e índice de desarrollo humano ajustado por la desigualdad, 2019	24
Cuadro 3	Centroamérica y República Dominicana: tasa de crecimiento del PIB en 2020 y proyecciones para 2021 y 2022	24
Cuadro 4	Marco normativo del gobierno digital: instrumentos fundamentales.....	34
Cuadro 5	Centroamérica y República Dominicana: participación de la sociedad civil, academia y sector privado en el diseño e implementación de las estrategias de gobierno electrónico.....	40
Cuadro 6	Costa Rica: aliados estratégicos en la implementación de la Estrategia de Transformación Digital hacia la Costa Rica del Bicentenario 4.0.....	41
Cuadro 7	Centroamérica y República Dominicana: cámaras empresariales TIC	42
Cuadro 8	Centroamérica y República Dominicana: reseña de organizaciones de la sociedad civil relacionadas con TIC y gobierno electrónico	43
Cuadro 9	Países seleccionados del SICA: principales instrumentos de política pública para el impulso del gobierno digital	44
Cuadro 10	República Dominicana: ejes y objetivos de la Agenda Digital 2030	45
Cuadro 11	Centroamérica y República Dominicana: entidades públicas responsables de la formación de servidores públicos	58
Cuadro 12	Centroamérica y República Dominicana: cooperación internacional para la transformación digital	64
Cuadro 13	Centroamérica y República Dominicana: índice de gobierno electrónico de las Naciones Unidas, 2008 a 2020	66
Cuadro 14	Centroamérica y República Dominicana: subíndice servicios en línea, 2008 a 2020	66
Cuadro 15	Centroamérica y República Dominicana: subíndice infraestructura	67
Cuadro 16	Centroamérica y la República Dominicana: índice de datos abiertos 2020	67
Gráficos		
Gráfico 1	Estados miembros del SICA: población con esquema de vacunación completos.....	25
Gráfico 2	Guatemala, Honduras y El Salvador: personas detenidas por la patrulla fronteriza estadounidense, por país de origen (2015-2017)	27
Gráfico 3	Centroamérica y República Dominicana: hogares con acceso a internet y hogares que tienen computadora, 2017	28
Gráfico 4	Subregión SICA: subíndice de participación electrónica 2020	44

Gráfico 5	Centroamérica y República Dominicana: subíndice capital humano: evolución según país, 2018-2020	58
-----------	---	----

Mapas

Mapa 1	Centroamérica: proyección de incremento de la pobreza total en 2020 con respecto a 2019 sin considerar medidas anunciadas para mitigar impactos del COVID-19	26
Mapa 2	Centroamérica: índice de gobierno electrónico, 2020	29

Resumen

El objetivo de este estudio es realizar un análisis y una reflexión preliminares sobre el estado del arte, los avances y los aprendizajes en torno al gobierno digital en los países de Centroamérica y la República Dominicana, en el marco de la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19), tomando en cuenta los desafíos que enfrentan para avanzar hacia modelos renovados de gestión pública y la configuración de Estados digitales, abiertos e inteligentes que permitan reimpulsar y fortalecer la democracia, así como liderar y promover sociedades del conocimiento. Además, en el marco de la cuarta revolución industrial y la transformación democrática del Estado, se intenta perfilar el tipo de medidas que los Gobiernos han venido tomando en las condiciones propias de los países y sus Estados, y explorar las políticas y herramientas fundamentales del gobierno digital, para identificar las principales lecciones y desafíos de la gestión pública.

Para ello, se establece el enfoque conceptual sobre gobierno digital que guía la aproximación y los análisis a lo largo del trabajo, se aborda el entorno mundial del gobierno digital y el contexto económico y social de Centroamérica, para enmarcar y analizar el estado de situación en este ámbito en los países de la subregión y, posteriormente, identificar los principales aprendizajes y desafíos que enfrentan los países en esta materia en la ruta de la transformación de los Estados hacia democracias más robustas y un desarrollo sustantivo, equitativo e incluyente. El trabajo se enmarca en el conjunto de estudios que la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ha venido realizando sobre gobierno abierto y gobierno electrónico en la región para recoger aquellos retos y lecciones que contribuyan a construir mejores administraciones públicas en el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

Introducción

El objetivo de este estudio es realizar un análisis y una reflexión preliminares sobre el estado del arte, los avances y los aprendizajes en torno al gobierno digital por parte de los Estados de Centroamérica y la República Dominicana¹, en el marco de la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19), tomando en cuenta los desafíos que enfrentan para avanzar hacia modelos renovados de gestión pública y la configuración de Estados digitales, abiertos e inteligentes que permitan reimpulsar y fortalecer la democracia, así como liderar y promover sociedades del conocimiento.

No se trata de una evaluación de los procesos de transformación digital y las diferentes iniciativas y acciones que los gobiernos de la subregión han venido desplegando para incorporar las TIC a la gestión pública, sino de perfilar en el marco mundial de la cuarta revolución industrial y desde la perspectiva de la transformación democrática del Estado el tipo de medidas que se han venido tomando desde las condiciones propias de los países y sus Estados y de explorar las políticas y herramientas fundamentales de gobierno digital para identificar las principales lecciones y los desafíos de la gestión pública.

El estudio se divide en cuatro capítulos. En el primero se establece el enfoque conceptual sobre gobierno digital que guiará la aproximación y los análisis a lo largo del trabajo. En el segundo capítulo se aborda el entorno mundial del gobierno digital y el contexto económico y social de la región centroamericana para enmarcar adecuadamente el estado de situación del gobierno digital en los países de la subregión SICA, que se analiza en el tercer capítulo. Finalmente, en el cuarto capítulo se resumen los principales aprendizajes y los grandes desafíos que en materia de gobierno digital enfrentan nuestros países en la ruta de la transformación de los Estados hacia democracias más robustas y hacia un desarrollo sustantivo, equitativo e incluyente.

¹ El estudio se ha realizado en seis de los ocho países de la subregión que forman parte del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) (Guatemala, El Salvador, Honduras, Costa Rica, Panamá y la República Dominicana), debido a que en los casos de Belice y Nicaragua no se encontró la información mínima necesaria para poder incorporarlos.

Este trabajo se enmarca en el conjunto de estudios y análisis que la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ha estado realizando sobre gobierno abierto y gobierno electrónico en la región de América Latina y el Caribe con el fin de recoger aquellos retos y aprendizajes que permitan construir mejores administraciones públicas en el marco del cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

I. Gobierno digital: un nuevo tipo de gobierno y una nueva forma de gobernar en el marco de la cuarta revolución industrial

Para abordar un tema tan complejo y desafiante como el gobierno digital es clave explicitar desde qué perspectiva se desarrollarán los análisis y reflexiones que se presentan en este documento. En primer lugar, nos encontramos en medio de un mundo que se transforma profunda y vertiginosamente, producto de la cuarta revolución industrial y la era digital y que está siendo sacudido por una crisis global provocada por la pandemia por COVID-19. Esto enfrenta al planeta en su conjunto y a cada uno de nuestros países a desafíos inéditos si se quiere avanzar por la ruta de un desarrollo multidimensional que sea sustentable, equitativo e incluyente.

A finales del siglo pasado, el historiador y sociólogo norteamericano Immanuel Wallerstein afirmaba en tono profético que “el sistema-mundo, como un sistema histórico, ha entrado en una crisis terminal y es improbable que exista, tal como lo conocemos hoy, en los próximos cincuenta años” (Wallerstein, 2001, pág. X). Por su parte, el sociólogo español Manuel Castells, en su conocida trilogía *La era de la información*, da cuenta de un nuevo mundo que está emergiendo desde el final del pasado milenio e inicios del presente y que tiene la información como la base material de la nueva sociedad. En esta nueva época marcada por la revolución en las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC), la generación de la riqueza, el ejercicio del poder, la producción de conocimiento y la creación de códigos culturales pasan a depender de la capacidad tecnológica de las sociedades y de los individuos (Castells, 1998).

Una década después, durante las celebraciones navideñas de 2019, el Papa Francisco se hacía eco de aquellos anuncios al señalar que “no estamos viviendo simplemente una época de cambios, sino un cambio de época”, es decir, “en uno de esos momentos en que los cambios no son más lineales, sino de profunda transformación; constituyen elecciones que transforman velozmente el modo de vivir, de interactuar, de comunicar y elaborar el pensamiento, de relacionarse entre las generaciones humanas,

y de comprender y vivir la fe y la ciencia” (Librería Editrice Vaticana, 2019, pág. 1. Para otros autores como Zuboff (2020), esta es la era en la que el capitalismo se transforma de la mano de las tecnologías de la información y la ingeniería social, en lo que ha dado en llamar capitalismo de la vigilancia, que amenaza con transformar profundamente no solo la lógica económica, sino también la naturaleza humana, de una manera tan trascendental como la revolución industrial transformó el mundo natural en el siglo XX.

Para Zuboff (2020), este modelo que se cierne sobre la humanidad implica profundas amenazas y riesgos, ya que se trata de un “nuevo orden económico que reclama para sí la experiencia humana como materia prima gratuita aprovechable para una serie de prácticas comerciales ocultas de extracción, predicción y ventas”, expresa el “origen de un nuevo poder instrumental que impone su dominio sobre la sociedad” y es a la vez una “expropiación de derechos humanos cruciales que perfectamente puede considerarse como un golpe desde arriba: un derrocamiento de la soberanía del pueblo” (pág. 9).

También, desde una perspectiva latinoamericana y desde los diversos estudios y análisis que la CEPAL ha realizado, Alicia Bárcena, su Secretaria Ejecutiva, concluye que estamos ante un cambio de época, más que una época de cambios, que se expresa, por ejemplo en una crisis del multilateralismo, en la reorganización del mundo en una nueva geografía económica y en desafíos globales como el cambio climático, la revolución tecnológica y el tema migratorio (Bárcena, 2020). Frente a este panorama, es evidente que, como lo ha revelado la pandemia, ningún actor solo, sea nacional o internacionalmente —ni el Estado, ni la ciudadanía ni el sector empresarial—, puede enfrentar con éxito los desafíos inéditos y complejos que lanza el nuevo mundo emergente. Esa apuesta implica el involucramiento conjunto y organizado de todos los actores clave en el desarrollo.

En segundo lugar, y como si lo anterior fuera poco, en la región latinoamericana, de la que forman parte los países de la subregión SICA, la democracia enfrenta condiciones críticas y grandes riesgos. Ya en 2018 el Latinobarómetro registraba que la preferencia por la democracia había descendido del 60% al 48% entre 2010 y 2018. En su informe sobre “El estado de la democracia en el mundo 2019”, el Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral (IDEA Internacional) advertía que la “crisis de la democracia representativa puede desembocar en una regresión democrática (regímenes híbridos), o en una situación de anomia (vacío político y Estado fallido), u ocasionar la irrupción de gobiernos populista-autoritarios” (Bitar, 2020, pág. 4).

De aquí la necesidad urgente de aumentar la resiliencia democrática de la región, para lo que se deben encarar cuatro desafíos mayores: i) hacer realidad los derechos económicos y sociales para que todos los ciudadanos puedan ejercer de verdad sus derechos políticos; ii) lograr un buen manejo macroeconómico, el cambio de la estructura productiva y la sustentabilidad social y ambiental como requisitos para afianzar la gobernabilidad democrática; iii) superar la desigualdad y el lento crecimiento, y iv) conseguir una transformación cultural que incluya la educación para la democracia desde la escuela que, a su vez, exige cambios curriculares y la formación de profesores para que inculquen los valores de la tolerancia y el pluralismo, la deliberación razonada y el respeto a la diversidad.

Justamente en este horizonte marcado por los desafíos enormes de la época que deben enfrentarse desde condiciones de crisis democrática, es donde se ubica la singular y estratégica importancia del papel del Estado y de la gestión pública que el coronavirus ha vuelto a poner sobre la mesa.

“Independientemente de los tamaños de los países, de sus niveles de desarrollo y de su ubicación geográfica, frente a los estragos del COVID-19, los ciudadanos y ciudadanas, las empresas grandes y pequeñas y los demás actores sociales han puesto sus ojos y acudido al Estado esperando explicaciones sobre la naturaleza del virus y el alcance de la pandemia, respuestas concretas para abordar sus efectos y orientaciones sobre qué hacer para

enfrentar adecuadamente esta crisis que se dibuja ya como la más grande que el planeta ha enfrentado desde la Segunda Guerra Mundial” (Enríquez y Sáenz, 2021, pág. 16).

Sin duda, el Estado, hoy más que nunca, es un actor indispensable. Pero no se trata de cualquier tipo de Estado, sino de un Estado que colocando en el centro a las personas y las familias, las convierta en sujetos fundamentales y en el sentido último del desarrollo y de la gestión pública, un Estado que esté a la altura de la época y sea capaz de propiciar, en el marco de la Agenda 2030, una relación armónica, dinámica y equilibrada entre sociedad, Estado, mercado y naturaleza, así como de asegurar los derechos de la ciudadanía, ofrecer servicios públicos oportunos y de calidad y liderar y movilizar los distintos actores de la sociedad en esa dirección.

En consecuencia, se habla de un Estado democrático y social de derecho que, si no es el único, sí es el mejor tipo de gobierno para hacer frente a esos desafíos a través del respeto a los derechos y libertades fundamentales de la ciudadanía, la transparencia, los controles y contrapesos al poder y la participación ciudadana. Solo un Estado democrático es capaz de promover y liderar los nuevos pactos o acuerdos sociales y de carácter nacional que se necesitan para identificar las brechas, los déficits democráticos y las debilidades institucionales, y permite avanzar en el cumplimiento del Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 16, Promover sociedades justas, pacíficas e inclusivas, metas que se requieren para construir sociedades justas, pacíficas e inclusivas.

En los países de la región esos pactos o acuerdos deberán tener por objeto, tal como señala la CEPAL (2020b):

“sentar las bases para construir un Estado de bienestar que, entre otros objetivos, asegure el acceso universal a la salud, una fiscalidad redistributiva, un incremento de la productividad, una mejor prestación de bienes y servicios públicos, un manejo sostenible de los recursos naturales, y un aumento y una diversificación de la inversión pública y privada” (CEPAL, 2020b). Tendrán que ser, además, “acuerdos de largo alcance que incluso podrán derivar en nuevos procesos constitucionales”, que requieren un “liderazgo político para convocar la participación de la más amplia y diversa gama de actores que, si bien suelen expresarse mediante el voto popular y participar a través de organizaciones políticas y sociales, han ampliado su rol y su influencia cada vez más para que las instituciones democráticas, el Gobierno y los parlamentos lleven adelante una acción efectiva” (pág. 1).

En la situación y condiciones actuales de los países de la subregión SICA se trata de un desafío de enormes proporciones, ya que implica construir Estados capaces, por una parte, de enfrentar a fondo, entre otros, la profunda desigualdad, la destrucción del medio ambiente, la descohesión social y territorial, los elevados niveles de violencia, la migración forzada y la trampa del bajo crecimiento. Y, por otra, de liderar el avance hacia sociedades del conocimiento, es decir, sociedades con “capacidad para identificar, producir, tratar, transformar, difundir y utilizar la información con vistas a crear y aplicar los conocimientos necesarios para el desarrollo humano” (UNESCO, 2005, pág. 29), es decir, sociedades que incorporen de manera generalizada las nuevas tecnologías de la comunicación y la información como medio para desarrollar la capacidad de aprendizaje e innovación, así como la autonomía, la pluralidad y el respeto a los derechos humanos.

De acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), las sociedades del conocimiento “deben apoyarse en cuatro pilares: la libertad de expresión, el acceso universal a la información y al conocimiento, el respeto a la diversidad cultural y lingüística, y una educación de calidad para todos” (UNESCO, 2021, pág. 1). En consecuencia, y en relación con la construcción y consolidación de Estados democráticos, la ruta debe pasar por dar el salto a gobiernos que sean digitales, abiertos e inteligentes.

Los conceptos de gobierno abierto, gobierno digital y gobierno inteligente y su interrelación se encuentran actualmente en pleno proceso de debate y construcción, no solo en América Latina y el Caribe, sino en todo el mundo. Esta es una de las razones por las que este trabajo se plantea como preliminar y exploratorio y, más que buscar respuestas concluyentes o presentar recomendaciones a manera de recetas, pretende aproximarse a los planteamientos, enfoques, iniciativas y medidas concretas que los gobiernos en los países de la subregión están desarrollando en materia de gobierno digital, así como las lecciones y desafíos que de allí emergen.

Hay que tener presente que estamos frente a un fenómeno reciente en la aplicación amplia y creativa de las TIC en la gobernanza y la gestión públicas, con un gran potencial para promover no solo la transparencia y la rendición de cuentas, sino también la participación ciudadana y la colaboración de los diversos actores del desarrollo en las políticas y los asuntos públicos y su involucramiento en los procesos de toma de decisiones. Por esta razón, el estudio y la discusión sobre el sentido, la naturaleza y el alcance del gobierno digital se realizan desde su vinculación directa con la construcción del gobierno abierto y en el centro de la apuesta por la calidad de la democracia, la promoción de la gobernanza democrática, la buena administración y gestión públicas y la participación consciente y creativa de la ciudadanía.

Más allá de la celebración de elecciones periódicas, libres y justas, basadas en el sufragio universal y de la existencia de pesos y contrapesos institucionales, una democracia de calidad requiere que la ciudadanía exija el pleno respeto y la ampliación de sus derechos, que sus gobernantes rindan cuentas y poder participar, junto a los demás actores de la sociedad, activa y creativamente en la definición e implementación de políticas públicas. Como afirma Villoria (2010), la democracia de calidad —vista como punto de llegada— exige un gobierno abierto y transparente que rinde cuentas y exige, además, una sociedad estructuralmente democrática, es decir, una sociedad donde las asociaciones u organizaciones de la sociedad civil son democráticas y donde la propia administración abre vías de participación y deliberación a los afectados por sus decisiones.

Pero hay algo más que no se debe pasar por alto y es el nivel de complejidad que han cobrado el mundo y sus sociedades, que cuestionan a fondo a las democracias y dimensionan las implicaciones de avanzar hacia una democracia de calidad desde el aquí y el ahora. Desde esta perspectiva, Innerarity (2020) se pregunta si las instituciones serán capaces de gobernar un mundo con una complejidad increíblemente creciente y si la democracia podrá sobrevivir a la complejidad del cambio climático, la inteligencia artificial, los algoritmos y los productos financieros, o si más bien hemos de concluir resignadamente que esa complejidad constituye una verdadera amenaza para la democracia.

De acuerdo con Innerarity (2019), los sistemas políticos no son capaces de gestionar la creciente complejidad de la región y del mundo y son impotentes ante quienes ofrecen una simplificación tranquilizadora. La política ya no tiene que enfrentarse a los problemas del siglo XIX o del XX, sino a los del XXI, pero “si la democracia ha efectuado el tránsito de la polis al Estado nacional, de la democracia directa a la representativa, no hay razones para suponer que no pueda hacer frente a nuevos desafíos, siempre y cuando se le dote de una arquitectura política adecuada” (Innerarity, 2020, pág. 24).

Desde esa perspectiva, en el escenario actual los sistemas democráticos están deteriorándose aceleradamente por la falta de representatividad, legitimidad y confianza ciudadana en las instituciones públicas. En este contexto han surgido el gobierno abierto y el gobierno digital como plataformas para incluir a los ciudadanos y demás actores de la sociedad de una manera sustantiva, sistémica y colaborativa en la creación de valor público y la transformación del Estado. Asimismo, se trata de un marco que implica no solamente el simple fortalecimiento de la democracia, sino su recreación, en el entendido de que la democracia es el sistema de gobierno que mejor gestiona la complejidad “debido a su dinamismo interno y a su capacidad de auto transformación” (Innerarity, 2017, pág. 25).

Estamos, pues, frente a la reivindicación y recuperación de la participación ciudadana como un derecho humano fundamental —tal como ha sido reconocida en el artículo 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de las Naciones Unidas— que establece la legitimidad de ser parte de la toma de decisiones de los asuntos públicos, a través de formas institucionalizadas, más allá de participar en los actos eleccionarios. De esta concepción se desprende, como señala la CEPAL (2018), “que los asuntos de interés público pertenecen a todos los ciudadanos y que el Estado es el encargado de administrarlos, pero no es su dueño” (pág. 23). El gobierno abierto se refiere a un cambio de paradigma de la gestión pública, que atraviesa a las instituciones de todos los poderes del Estado, que sostiene que la relación con la ciudadanía debe ser el centro del accionar de la toma de decisiones del quehacer público (Naser, Fideleff y Tognoli, 2020). De acuerdo con la CEPAL (2017),

“el emergente paradigma del gobierno abierto se postula como un enfoque renovado para la reforma del Estado y la modernización de la administración pública, a partir de una nueva forma de articular iniciativas relacionadas con la transparencia, la rendición de cuentas, la participación ciudadana y la colaboración de diversos actores para la coproducción de valor público”. [En ese sentido, las políticas de gobierno abierto] “conforman un entramado complejo de cambios que operan de manera transversal en el andamiaje institucional del sector público. Son el sustento de un tejido de prácticas, valores y cultura que favorece la configuración de una plataforma sobre la que se construye un modelo de gobernanza abierta y colaborativa, para, con y a través de los ciudadanos” (pág. 9).

El gobierno abierto tiene como objetivos principales: i) mejorar los niveles de transparencia y acceso a la información mediante la apertura de datos públicos (para ejercer control social sobre los gobiernos y demandar rendición de cuentas) y la reutilización de la información del sector público (para promover la innovación y el desarrollo económico); ii) facilitar la participación de la ciudadanía en el diseño e implementación de las políticas públicas (e incidir en la toma de decisiones); y iii) favorecer la generación de espacios de colaboración e innovación entre los diversos actores, particularmente entre las administraciones públicas, la sociedad civil y el sector privado, para codiseñar o coproducir valor público, social y cívico (Ramírez-Alujas y Güemes, 2012).

Así, el paradigma de gobierno abierto constituye en eje fundamental para cumplir con los Objetivos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, cuyo objetivo consiste en configurar un nuevo marco de gobernanza pública y una renovada arquitectura estatal que permitan promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces, responsables e inclusivas que rindan cuentas (Naser, Ramírez-Alujas y Rosales, eds., 2017).

Por eso, Ramírez-Alujas y Güemes (2012) señalan que el “código genético” del gobierno abierto implica dejar de pensar en la estructura y las funciones rígidas en manos de los organismos gubernamentales y las administraciones para pasar a visualizarlas como un conjunto dinámico de procesos, relaciones y vínculos desde los cuales generar valor público, cívico o social, trascendiendo con ello la tradicional mirada de anclar la generación de bienes o servicios públicos al aparato estatal. Ello es un esfuerzo por reducir la complejidad actual de manera conjunta e intentar resolver los problemas públicos tomando como base un mayor compromiso, interdependencia y complicidad entre las diversas partes involucradas.

No hace falta un análisis muy profundo para comprender que la creación y funcionamiento de un gobierno abierto requiere como condición de posibilidad la construcción de administraciones dispuestas y con capacidad para el diálogo y el trabajo cooperativo, es decir, para trabajar bajo modelos de codiseño, cocreación y coproducción de servicios y aprovechar la inteligencia colectiva. Esto supone cambiar la mentalidad de las personas que trabajan en el servicio público, en otras palabras, transformar la cultura organizacional. Se trata de que las y los servidores públicos tengan las habilidades relacionales

y la disposición permanente al diálogo, ya sea para hablar entre los distintos niveles y áreas de la administración pública o para interactuar con la ciudadanía y los actores sociales y económicos. "Sin cambio de mentalidad y de prácticas por parte de las autoridades y funcionarios, las promesas del gobierno abierto pueden quedar reducidas a papel mojado" (Ramírez-Alujas y Güemes, 2012, pág. 374).

La otra cara de la moneda es que los ciudadanos estén dispuestos a vincularse, interactuar y trabajar con la administración, ya que un eje central del gobierno abierto lo constituye la participación real, efectiva y activa de los ciudadanos, pues es a través de esta que se logra cualificar la democracia, dotando de legitimidad a las decisiones públicas y contribuyendo a mejorar la eficiencia y eficacia del aparato gubernamental. Esa disposición ciudadana necesaria para el ejercicio de la gobernanza y la vitalidad auténtica de los espacios participativos supone una ciudadanía que confíe en la administración pública y que vea como válida y necesaria la generación de un vínculo más permanente. Sin confianza es difícil imaginarse cualquier relación social o institucional (Ramírez-Alujas y Güemes, 2012, pág. 377).

Ahora bien, en esta era de la cuarta revolución industrial en la que internet como herramienta tecnológica, cultural y económica ha transformado casi todas las prácticas humanas y ha impactado en las formas de comunicación, organización y accionar de la ciudadanía, el gobierno abierto no puede alcanzar sus objetivos sin un pleno uso de las TIC. Por eso, desde el principio se estableció una relación directa con el gobierno electrónico, entendido este como aquel gobierno al que concierne "la utilización de las TIC, y en particular internet, como una herramienta para lograr una mejor gobernanza" (OCDE/BID, 2016, pág. 391).

Sin embargo, las estrategias de gobierno electrónico, que descansan "en el uso y aplicación casi mecánica de las herramientas tecnológicas en los servicios públicos para mejorar procesos y servicios desde una perspectiva instrumental y eficientista, desde adentro hacia fuera, unilateral y generalmente 'cerrada' (donde el ciudadano sigue siendo un usuario/beneficiario final y un espectador pasivo de lo que le ofrece el aparato administrativo)" (Ramírez-Alujas y Güemes, 2012, pág. 374), pronto se vieron superadas por las nuevas tecnologías digitales, como las plataformas de medios sociales o los teléfonos inteligentes, y los nuevos enfoques para usar la tecnología (datos gubernamentales abiertos y datos masivos o *big data*), que "ofrecen métodos de trabajo más colaborativos, tanto dentro de cada administración como entre todas ellas, y mejores formas de interactuar con el público. Todo esto puede ayudar a los gobiernos no solo a volverse más eficaces y eficientes, sino también más abiertos, transparentes y responsables ante los ciudadanos" (OCDE/BID, 2016, pág. 391).

Esa nueva etapa de madurez de las tecnologías digitales y su creciente uso por parte de los gobiernos marca un cambio de paradigma de e-gobierno (gobierno electrónico) a gobierno digital. Según la recomendación del Consejo de la OCDE sobre las estrategias de gobierno digital, este último puede definirse como "el uso de las tecnologías digitales como parte integral de las estrategias de modernización de los gobiernos con el fin de crear valor público. Esto se basa en un ecosistema de gobierno digital constituido por los actores estatales, organizaciones no gubernamentales, empresas, asociaciones de ciudadanos y personas encargadas de la producción y acceso a los datos, servicios y contenidos a través de interacciones con el gobierno" (OCDE/BID, 2016, pág. 391).

"El resultado principal de este cambio es que el gobierno digital ya no se refiere solamente a poner servicios en línea y lograr la eficiencia operativa, sino que los gobiernos están adoptando una nueva concepción de las TIC como elemento básico de la transformación del sector público. Las TIC son un mecanismo clave para fortalecer la gobernanza pública que puede contribuir a que los gobiernos sean más abiertos, eficaces y eficientes, además de permitir integrar las preferencias de los usuarios en el diseño y la prestación de los servicios públicos. El gobierno digital consiste en ofrecer nuevas formas de valor público y hacer que los servicios y los procedimientos gubernamentales sean de diseño digital por esencia, lo que exige la integración de las TIC en la agenda de la reforma del sector público desde su concepción" (OCDE/BID, 2016, pág. 391).

Sobre la base de todo lo anterior y para los propósitos del presente trabajo, se entenderá como gobierno digital aquel que, mediante el uso intensivo y creativo del conocimiento distribuido entre los distintos actores del desarrollo (gobierno inteligente) y las TIC a la gestión pública, promueve y optimiza la transparencia, la rendición de cuentas, la participación ciudadana y la colaboración de todos los actores públicos y privados para codiseñar, coinnovar o producir valor público, social y cívico (principios y componentes fundamentales del gobierno abierto) con el propósito de recrear y fortalecer la democracia y alcanzar un desarrollo sustentable, equitativo e incluyente que potencien la sociedad del conocimiento y posibiliten la mayor calidad de vida de la gente.

Para explicitar esta concepción de gobierno digital se retoma el Plan 2020 de Gobierno Digital del Uruguay (AGESIC, 2020) que lo define desde una visión holística y que plantea como áreas de acción las dimensiones del gobierno digital². Además del gobierno abierto que ya se definió ampliamente, las otras son:

- Cercano: busca mejorar la interacción entre los ciudadanos y el Estado a través de servicios de alta calidad.
- Eficiente: desarrolla las bases de los sistemas de gestión que simplifican y unifican los procesos transversales a cada organismo del Estado para que brinde mejores servicios.
- Inteligente: aprovecha los datos, información y conocimiento como activos de gobierno para optimizar los servicios públicos, brindar experiencias de servicios integrados y proactivos, fortalecer la interacción con el ciudadano y la cocreación de políticas públicas.
- Integrado: busca la integración tecnológica entre los diferentes organismos del Estado así como la integración entre el Estado, la ciudadanía, la industria y la academia. Potencia la integración tecnológica y la interoperabilidad de los datos como base del desarrollo y la evolución de los sistemas de gestión.
- Confiable: vela por responder a los riesgos, amenazas y desafíos que surgen con el desarrollo de las tecnologías digitales. Se enfoca en generar y hacer disponibles marcos que proporcionen seguridad y confianza en la aplicación y evolución del gobierno digital.

Desde este enfoque —planteado aquí de manera muy resumida—, se propone que los países de la subregión SICA apuesten por una transformación democrática del Estado que simultáneamente utilice y dé paso a un gobierno digital (abierto e inteligente) que no se limite a incorporar las nuevas tecnologías, sino que requiera de una revisión y un cambio de los diseños institucionales y las estructuras organizativas, así como una nueva gobernanza democrática y nuevos procesos en la generación e implementación de las políticas públicas. Implica, en pocas palabras, un cambio profundo en la cultura y la mentalidad tanto de las administraciones públicas, como en las organizaciones políticas, sociales y empresariales.

² En una aproximación similar por sus contenidos, la OCDE (año), en su Marco de Políticas de Gobierno Digital, establece seis dimensiones: digital por diseño, impulsado por los datos, actúa como plataforma, abierto por defecto, dirigido por el usuario y proactivo.

II. Entorno del gobierno digital en los países de la subregión SICA

A. Gobierno digital en el mundo

Nos encontramos en medio del nacimiento de una nueva época marcada por la industria 4.0 o cuarta revolución industrial (Schwab, 2015), que registra la mayor revolución de la información y las comunicaciones de la historia de la humanidad. Como señala el Banco Mundial (2017), “más del 40% de la población mundial tiene acceso a internet, y todos los días se suman nuevos usuarios. Asimismo, en casi 7 de cada 10 hogares ubicados en el 20% más pobre hay un teléfono celular. Es más probable que los hogares más pobres tengan acceso a la telefonía celular que a un inodoro o al agua potable” (pág. 6). Las tecnologías digitales —internet, teléfonos inteligentes y demás herramientas para recopilar, almacenar, analizar y compartir información en forma digital— se han difundido rápidamente. Así,

“en los países en desarrollo son más los hogares que poseen un teléfono móvil que los que tienen acceso a electricidad o a agua limpia, y casi el 70% de los que se encuentran en el quintil más bajo de la escala económica de esos países posee un teléfono móvil. El total de usuarios de internet se ha triplicado con creces en una década, de 1.000 millones en 2005 a una cifra estimada de 3.200 millones a fines de 2015. Esto significa que las empresas, las personas y los gobiernos están más conectados que nunca” (Banco Mundial, 2017, pág. 6).

Sin embargo, la vida de la mayor parte de la población mundial permanece, en gran medida, al margen de la revolución digital y “solamente alrededor del 15% puede costear el acceso a internet de banda ancha” (Banco Mundial, 2017, pág. 6). Esto pone de manifiesto el surgimiento de una nueva brecha de desigualdad social, la brecha digital, que hace referencia al acceso desigual a las tecnologías entre diversos grupos sociales por causas distintas como su nivel educativo, su lugar de residencia o su edad y que

“dentro de los países puede ser tan grande como entre países. En todo el mundo, alrededor del 21% de los hogares pertenecientes al 40% inferior de la escala de distribución de ingresos de sus países no tiene acceso a un teléfono móvil, y el 71% carece de acceso a internet” (Banco Mundial, 2017, pág. 7).

Por eso, cuando se introduce tecnología digital, es de la mayor importancia tomar en cuenta el contexto. Muchos de los problemas y los fracasos de internet surgen, precisamente, cuando se introduce tecnología digital en un contexto específico en el que los llamados complementos analógicos siguen siendo inadecuados. Es el caso, por ejemplo, de “las normas que garantizan un elevado grado de competencia, las habilidades que permiten sacar provecho de la tecnología y las instituciones que rinden cuentas a los ciudadanos” (Banco Mundial, 2017, pág. 18).

En este nuevo contexto complejo y contradictorio provocado por la cuarta revolución industrial entra en escena el gobierno digital. Las tecnologías emergentes, como datos masivos, inteligencia artificial, internet de las cosas y la nube, entre otras, han abierto y siguen abriendo nuevas posibilidades y retos para los Estados y administraciones públicas, que tienen en ellas una oportunidad inédita no solo para fortalecer sino para transformar las funciones públicas y su interacción con la ciudadanía, la academia y las empresas, con el fin de lograr una democracia más amplia y robusta y un mundo más próspero e inclusivo.

Algunos gobiernos, principalmente de países avanzados en tecnologías digitales como Estonia, la República de Corea y Singapur, están comenzando a sacar provecho del análisis de datos y las plataformas digitales para la formulación de políticas en forma más rápida, informada e integrada (Banco Mundial, 2017). Sin embargo, la implementación o utilización del gobierno electrónico o gobierno digital está muy lejos de ser parejo. Una muestra de ello es que

“los ciudadanos pertenecientes al 20% superior de la escala de ingresos en el país de la UE con mayor conectividad tienen 45 veces más probabilidades de utilizar servicios electrónicos que aquellos pertenecientes al 20% inferior de la escala de ingresos del país de la UE con menor conectividad. Dentro de cada país, el mayor uso del gobierno electrónico por las personas está asociado al nivel de educación, el estar empleado, la residencia en zonas urbanas, el ser hombre y el acceso a banda ancha” (Banco Mundial, 2017, pág. 8).

Adicionalmente, los países que han superado la brecha en el acceso a las tecnologías digitales muestran “la importancia de enfrentar y superar adecuadamente otra brecha inevitable, la de las capacidades y competencias digitales” (Banco Mundial, 2017, pág. 8). Es decir, las transformaciones desatadas por la cuarta revolución industrial exigen el acceso a internet y a las TIC como condición del desarrollo, pero al mismo tiempo, es necesario complementar la tecnología con mejoras en las áreas que determinan si las personas, las empresas y los gobiernos podrán utilizar con eficacia las nuevas herramientas digitales. Sin embargo, los cimientos analógicos no pueden consolidarse de la noche a la mañana y, tal como apunta el Banco Mundial (2017):

“se deben superar primero algunos de los problemas más arraigados del ámbito del desarrollo: cómo crear un entorno en el que las empresas puedan progresar, cómo desarrollar sistemas educativos y de formación eficaces, y cómo lograr que los proveedores de servicios respondan más adecuadamente a los requerimientos de los ciudadanos. Hay mucho en juego, porque los países que no implementen las reformas necesarias quedarán rezagados en la revolución digital. Para quienes introduzcan estos cambios, las inversiones en tecnología producirán cuantiosos dividendos digitales, y estos se distribuirán ampliamente entre todas las partes interesadas” (pág. 38).

En medio de toda esa dinámica, en 2020 irrumpió el COVID-19, que se expandió por todo el planeta y cuyas consecuencias sociales y económicas han hecho más patente que nunca la necesidad de la digitalización de nuestras economías y de nuestras instituciones públicas, marcando un antes y un después en el proceso de adopción de la tecnología. El confinamiento de poblaciones enteras en la mayoría de los países del mundo como medida de contención de la pandemia produjo como efecto directo el uso exponencial de internet y de las TIC. Para los 4.540 millones de usuarios de internet en

2020 a nivel global (59% de la población) (We Are Social y Hootsuite, 2020), y 5.190 millones de usuarios con acceso a un celular (67% de la población), este acceso significó la posibilidad de poder comunicarse, de seguir trabajando desde sus hogares, de continuar sus estudios, de transformar los restaurantes en cocinas con entrega a domicilio cuyos pedidos se realizan a través de una aplicación móvil y de acceder a plataformas de comercio electrónico como Amazon, entre otras.

Otro impacto de la pandemia se expresa en el incremento sin precedentes del uso de plataformas para videoconferencias. Así, la plataforma Zoom pasó de 10 millones de usuarios diarios en diciembre de 2019 a más 300 millones de usuarios diarios para abril de 2020, un incremento del 3.000%. Todas las instituciones del sector público como las organizaciones del sector privado fueron sorprendidas por la pandemia y tuvieron que adaptarse rápidamente al teletrabajo y seguir ofreciendo sus productos y servicios innovando sus dinámicas y sus métodos. En los Estados y las administraciones públicas ese proceso fue, en la mayoría de los casos, desordenado, ineficiente y complejo, pero también permitió generar cambios innovadores que en un contexto normal hubieran sido improbables o muy difíciles de implementar. Los gobiernos quedaron al descubierto en sus sistemas del siglo XX y en su utilización de tecnologías obsoletas totalmente insuficientes para enfrentar los complejos e impredecibles desafíos del siglo XXI.

Por otra parte, también se ha desnudado una visión Estado-céntrica en la que el ciudadano es un simple receptor de las políticas que lleva a cabo el gobierno: la interoperabilidad se estrella contra los silos estancos de la gestión pública, la firma digital debe ser regulada por la burocracia, la ventanilla única tiende a simplificar la vida al ciudadano, pero el acento está en el Estado. Básicamente se reproduce la misma lógica burocrática, aunque de manera digital (CAF, 2020). Este nuevo contexto subraya la necesidad y la urgencia del gobierno digital. La digitalización del sector público es más urgente que nunca. La crisis por COVID-19 ha dejado patente la necesidad de repensar la función pública y su operativa, e invertir en infraestructura, conocimiento y capacidades digitales.

Ya no se puede eludir la importancia de contar con servicios públicos digitales, trámites en línea, infraestructura de conectividad y personal preparado para el teletrabajo y con las habilidades necesarias para el mundo digital. Más aún, se necesita crear una nueva lógica digital que permita replantear los modelos de relación entre personas, empresas e instituciones públicas, y que asegure una adaptación ágil y eficiente a contextos nuevos e impredecibles (CAF, 2020). Sin embargo, aunque el COVID-19 se ha prolongado mucho, va a pasar y tarde o temprano entraremos en una etapa nueva en la que las agendas digitales y los datos continuarán siendo fundamentales para responder a los desafíos de la economía, la salud, la educación, la protección e inclusión social, el fortalecimiento de la democracia y el desarrollo sostenible.

Ante la complejidad de estos desafíos, no se debe seguir pensando que la digitalización es solo una cuestión de modernizar, automatizar y digitalizar procesos análogos. Como se planteó en el capítulo anterior, la transformación digital del gobierno, el gobierno digital, trata de nuevas maneras de pensar el diseño, de crear e impulsar las políticas públicas y evaluar el sector público en su totalidad. Se trata, como subrayan Ramírez-Alujas, Jolías y Cepeda (2020),

“de transitar hacia un sector público más ágil e inteligente, pero también de uno que pueda llenar las expectativas y valores de la ciudadanía actual y de las siguientes generaciones digitales. Más fundamentalmente, se trata de restaurar la confianza de los ciudadanos en el gobierno. Estamos en una encrucijada que definirá el futuro, uno en el cual los gobiernos podrán incrementar la confianza ciudadana, mejorando la calidad de los servicios públicos, apalancando soluciones digitales y manejando de manera estratégica, ética y responsable sus datos” (pág. 9).

Ahora bien, en estos procesos de construcción y desarrollo del gobierno digital también existen vulnerabilidades y amenazas que deben conocerse y tomarse en cuenta. Las vulnerabilidades son fallos o

debilidades de un sistema de información que ponen en riesgo su seguridad. Se trata de un agujero que puede ser producido por un error de configuración, una carencia de procedimientos o un fallo de diseño. Las amenazas informáticas, en cambio, son aquellas acciones que aprovechan una vulnerabilidad para atacar o invadir un sistema informático y provienen en gran medida de ataques externos, aunque también existen amenazas internas (como el robo de información o el uso inadecuado de los sistemas).

Muchas de ellas están actualmente en el centro del análisis, la reflexión y el debate no solo técnico y académico, sino también político, dado que ponen en riesgo tanto a las personas como a las instituciones y los gobiernos. Entre las más importantes están aquellas que violan derechos fundamentales de la ciudadanía como el derecho a su intimidad o a la privacidad de sus datos personales o el derecho a su seguridad o las que atentan contra la seguridad y la estabilidad política de los Estados y gobiernos. Se trata de fugas o robos de datos o de información, la creación de noticias o contenidos falsos o al uso de los medios electrónicos como herramientas de vigilancia y control político y social para amedrentar, acosar o inducir decisiones. Todo esto a través de tecnologías de última generación como la 5G, el internet de las cosas (IoT) o la inteligencia artificial (IA).

No se pueden cerrar estas consideraciones sobre el entorno mundial del gobierno digital sin destacar la aparición de un nuevo aliado: el GovTech (del inglés *government* y *technology*)³, que nace de la comprensión de que “la modernización del Estado ya no es solo una cuestión del gobierno y sus proveedores, sino de un ecosistema que trabaja de manera colaborativa y fomenta prácticas conjuntas para hacer frente a obstáculos normativos, culturales, tecnológicos e institucionales” (Ramírez-Alujas, Jolías y Cepeda, 2020, pág. 18).

El GovTech, en consecuencia, es un ecosistema en el que el Estado —que es un actor central pero no el único— interactúa con diversas *start-ups*, pymes y consultoras de transformación digital para digitalizar la administración pública a través de la innovación. A pesar de su corta vida, este ecosistema está en una etapa de clara expansión y muestra un gran potencial para su crecimiento. Dada la importancia que el desarrollo del gobierno digital ha cobrado en las últimas décadas, tanto para las administraciones públicas como para el desarrollo de las sociedades, se han comenzado a construir, por una parte, diversos modelos y métricas de medición, con diferencias en su alcance, metodologías y líneas temporales de aplicación (véase el cuadro 1).

Cuadro 1
Principales modelos de medición de gobierno electrónico, gobierno digital y datos abiertos

Medición	Organismo responsable	Alcance
Índice de desarrollo del e-gobierno (EGDI) de las Naciones Unidas ^a	Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Secretaría de las Naciones Unidas (DESA)	Tiene carácter global y está basado en la Encuesta de las Naciones Unidas sobre e-gobierno. Se trata de un índice compuesto basado en el promedio ponderado de tres índices normalizados (Naciones Unidas, 2020a): infraestructura de telecomunicaciones, capital humano y servicios en línea. Ha realizado mediciones bianuales de 2008 a 2020.
Índice de gobierno digital (DGI) ^b	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)	Mide la transición de gobierno electrónico a gobierno digital en los países miembros de la OCDE a partir de las seis dimensiones del marco de políticas de gobierno digital OCDE: digital por diseño, impulsado por los datos, actúa como plataforma, abierto por defecto, dirigido por el usuario y proactivo. Mide en qué medida los gobiernos publican y utilizan datos abiertos para la rendición de cuentas, la innovación y el impacto social.
Barómetro de datos abiertos ^c	World Wide Web Foundation	En su cuarta edición tuvo un alcance de 115 países. En su última edición mide tres subíndices: preparación, implementación e impacto.
Informe del Observatorio CAF del Ecosistema Digital ^d	Banco de Desarrollo de América Latina (CAF)	En el informe titulado <i>Hacia la transformación digital de América Latina y el Caribe: El Observatorio CAF del Ecosistema Digital</i> , publicado en 2017, se considera el análisis de datos del período 2004-2015 para los 17 países accionistas del CAF, seis países de Centroamérica y 50 países de otras regiones del mundo.

³ Véase una visión amplia de *GovTech* en Ramírez-Alujas, Jolías y Cepeda (2020).

Medición	Organismo responsable	Alcance
		Se consideran ocho componentes: infraestructura de servicios digitales, conectividad de servicios digitales, digitalización de los hogares, digitalización de la producción, desarrollo de industrias digitales, factores de producción del ecosistema digital, intensidad competitiva dentro del ecosistema digital y marco regulatorio y políticas públicas.

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de información de sitios web oficiales de organismos responsables de las mediciones a las que se hace referencia.

^a Véase Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, *Encuestas e-Gobierno de la ONU*, 2018 [en línea] <https://publicadministration.un.org/es/Research/UN-e-Government-Survey>.

^b Véase Organización de Cooperación Desarrollo Económicos (OCDE), "Índice OCDE de Datos Abiertos, Útiles y Reutilizables (Ourdata): 2019 – Mensajes Clave" [en línea] <https://www.oecd.org/gov/digital-government/ourdata-index-key-messages-es.pdf>. Véase también [en línea] [oecd.org/gov/digital-government/](https://www.oecd.org/gov/digital-government/).

^c Véase World Wide Web Foundation, "The Open Data Barometer - A global measure of how governments are publishing and using open data for accountability, innovation and social impact", 2019 [en línea] https://opendatabarometer.org/?_year=2017&indicator=ODB.

^d Véase Advisory Services LLC, T. - Scioteca: espacio de conocimiento abierto, "Hacia la transformación digital de América Latina y el Caribe: el Observatorio CAF del Ecosistema Digital", 2017 [en línea] <https://scioteca.caf.com/handle/123456789/1059>.

Teniendo en cuenta que el índice de gobierno electrónico de las Naciones Unidas (EGDI) efectúa un abordaje más comprensivo y que ha realizado mediciones sistemáticas y homologadas en una línea temporal más amplia, será el que en este estudio se utilizará como fuente de medición más importante. Por otra parte, también han surgido distintos espacios y mecanismos internacionales para compartir visiones, análisis y experiencias. Como resultado de la primera cumbre ministerial de gobierno digital, desarrollada en Londres en 2014, se conformó el Grupo Digital 5 o D5, que reunía a los países líderes en este campo: la República de Corea, Estonia, Israel, Nueva Zelandia y el Reino Unido, y que a partir de 2018 se convirtió en D9 al incorporar a Estonia, el Canadá, México, Portugal y el Uruguay.

El D9 desarrolla su labor a partir de grupos de trabajo alrededor de cuatro componentes clave para el desarrollo del gobierno digital: derechos digitales, inteligencia artificial, identificación digital y una visión sistematizada del uso de los datos (AGESIC, 2019). En América Latina el espacio más significativo es la Red de Gobierno Electrónico de América Latina y el Caribe, Red GEALC, que desde 2003 reúne a las autoridades de las agencias de gobierno digital de los países de la región (BID/OEA, s/f) y que se revisará con mayor detalle más adelante (véase el capítulo III). Asimismo, la Agenda digital para América Latina y el Caribe (eLAC), una estrategia que cada dos años se construye en la Conferencia Ministerial sobre la Sociedad de la Información de América Latina y el Caribe, convoca a todos los gobiernos de la región y su misión es promover el desarrollo del ecosistema digital en América Latina y el Caribe mediante un proceso de integración y cooperación regional, fortaleciendo las políticas digitales que impulsen el conocimiento, la inclusión y la equidad, la innovación y la sostenibilidad ambiental (CEPAL, 2020c).

B. Situación general de la subregión SICA

El Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) fue creado en 1991 con el objetivo de alcanzar la integración de la subregión y constituirla en una región de paz, libertad, democracia y desarrollo y está integrado por siete Estados: Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica, Panamá, Belice y la República Dominicana, que en conjunto suman un territorio de 570.000 km² y 61,6 millones de habitantes (SICA, s/f). De acuerdo con el índice de desarrollo humano (IDH) la mayoría de los países de la subregión se ubica en el grupo de naciones con desarrollo humano medio y excepto Panamá y Costa Rica. Los demás países están por debajo del IDH promedio de América Latina y el Caribe (véase el cuadro 2).

Cuadro 2
Centroamérica y República Dominicana: índice de desarrollo humano (IDH) e índice de desarrollo humano ajustado por la desigualdad, 2019

	IDH 2019	IDH ajustado por la desigualdad 2019
Índice de desarrollo humano muy alto		
Panamá	0,815	0,643
Costa Rica	0,810	0,661
Índice de desarrollo humano alto		
República Dominicana	0,756	0,595
Índice de desarrollo humano medio		
El Salvador	0,673	0,529
Guatemala	0,663	0,481
Nicaragua	0,660	0,505
Honduras	0,634	0,472
América Latina y el Caribe	0,766	0,596
OCDE	0,900	0,791

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Informe de Desarrollo Humano 2020* [en línea] <https://report.hdr.undp.org/es/index.html>.

1. Impacto de la pandemia por COVID-19

Los avances conseguidos en materia social y económica durante la primera década del siglo XXI se ralentizaron y la pandemia generada por COVID-19 encontró una subregión caracterizada por elevados índices de desigualdad social, economía informal y desprotección social, crecimiento de la pobreza y vulnerabilidad social, así como sistemas de salud y protección social en general débiles. Las estimaciones de la CEPAL respecto al impacto de la crisis generada por COVID-19 en la tasa de crecimiento del producto interno bruto (PIB) en los países del SICA reflejan un impacto severo en 2020 y una expectativa de recuperación moderada para los próximos años (véase el cuadro 3).

Cuadro 3
Centroamérica y República Dominicana: tasa de crecimiento del PIB en 2020 y proyecciones para 2021 y 2022
(En porcentajes)

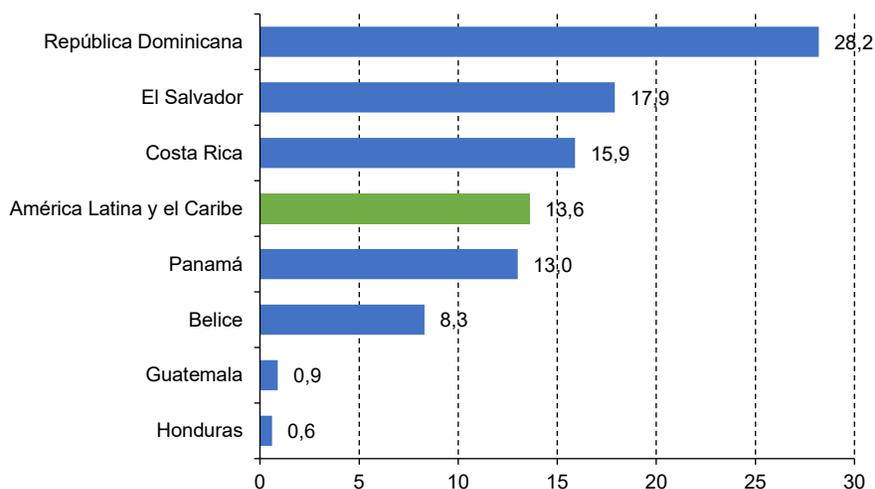
Región/país	2020	2021	2022
América Latina y el Caribe	-6,8	5,2	2,9
Centroamérica	-7,3	5,1	4,5
Costa Rica	-4,1	3,2	3,5
El Salvador	-7,9	5,0	3,0
Guatemala	-1,5	4,6	4,0
Honduras	-9,0	5,0	3,6
Nicaragua	-2,0	2,0	1,8
Panamá	-17,9	12,0	8,2
República Dominicana	-6,7	7,1	5,5

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "La paradoja de la recuperación en América Latina y el Caribe. Crecimiento con persistentes problemas estructurales: desigualdad, pobreza, poca inversión y baja productividad", *Informe Especial COVID-19*, N° 11, Santiago, 2021 [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/47043-la-paradoja-la-recuperacion-america-latina-caribe-crecimiento-persistentes>.

Nota: Los datos de Centroamérica incluyen a Cuba, Haití y la República Dominicana.

En ese contexto, todos los países de la subregión han desplegado una serie de iniciativas de contención sanitaria, protección social (especialmente dirigidas a las familias más vulnerables), reactivación económica⁴ y se ha iniciado el proceso de vacunación contra el COVID-19 que a julio de 2021 ha cubierto con el esquema completo a una proporción muy baja de la población (véase el gráfico 1).

Gráfico 1
Estados miembros del SICA: población con esquema de vacunación completos
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "La paradoja de la recuperación en América Latina y el Caribe. Crecimiento con persistentes problemas estructurales: desigualdad, pobreza, poca inversión y baja productividad", *Informe Especial COVID-19*, N° 11, Santiago, 2021 [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/47043-la-paradoja-la-recuperacion-america-latina-caribe-crecimiento-persistentes>.

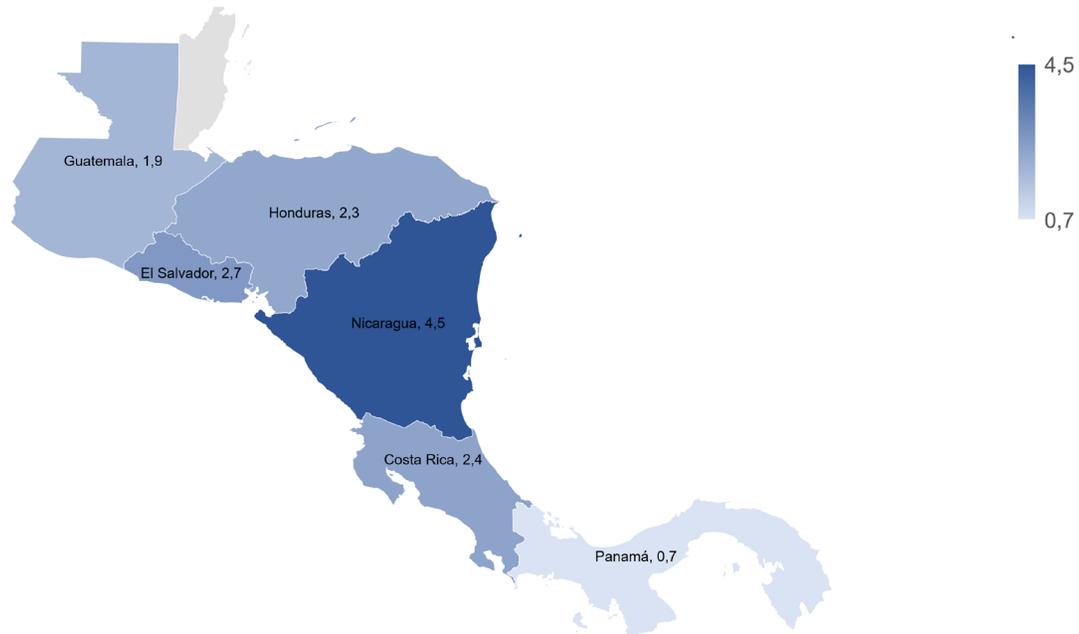
Nota: Registro para los países que informan el desglose de las dosis administradas (primera y segunda), al 4 de julio de 2021 o última fecha disponible.

2. Pobreza y desigualdad

Los efectos de la pandemia se suman a los graves problemas estructurales de la subregión, impactando de manera negativa las economías y las condiciones de vida de todos los países. Las proyecciones efectuadas por la CEPAL indican que para 2020 en toda la subregión crecerán la pobreza y la pobreza extrema (véase el mapa 1), afectando de manera más significativa a Nicaragua, Honduras y El Salvador. La desigualdad también se incrementará en todos los países. En Guatemala, Honduras, Panamá y la República Dominicana este incremento será de entre el 0,5% y el 1,4% y del 1,5% al 2,9% en Costa Rica, El Salvador y Nicaragua (CEPAL, 2020a).

⁴ Para una revisión más detallada de las acciones emprendidas por los diferentes países del SICA en el marco de la pandemia véase Enríquez y Sáenz (2021).

Mapa 1
Centroamérica: proyección de incremento de la pobreza total en 2020 con respecto a 2019 sin considerar medidas anunciadas para mitigar impactos del COVID-19
 (En puntos porcentuales)



Con tecnología de Bing
 © GeoNames, Microsoft, TomTom

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "El desafío social en tiempos del COVID-19", *Informe Especial COVID-19*, N° 3, 12 de mayo de 2020 [en línea] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45527/5/S2000325_es.pdf.

Nota: Los límites y los nombres que figuran en este mapa no implican su apoyo o aceptación oficial por las Naciones Unidas.

3. Migración

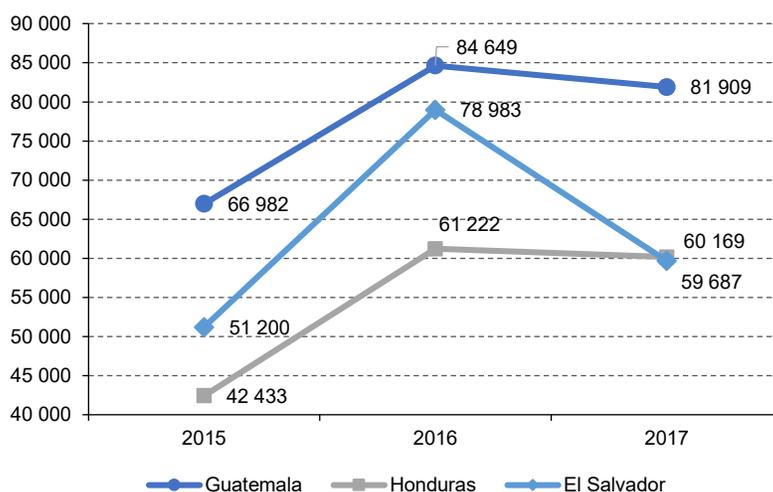
La compleja situación que enfrentan grandes contingentes de ciudadanas y ciudadanos de los países de la subregión SICA configuran un escenario con múltiples y diversos factores que motivan la movilidad interna y también la migración a otros países, principalmente hacia los Estados Unidos. De hecho, la migración a nivel global es un fenómeno creciente y cada vez más complejo tanto en los factores que la originan, como en las formas bajo las que se desarrolla y las consecuencias que conlleva para las personas migrantes, los países de origen y los de destino.

De acuerdo con la estimación más reciente de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM, 2019), en 2019 había en el mundo aproximadamente 272 millones de migrantes internacionales, una cifra equivalente al 3,5% de la población mundial, que es superior en 119 millones a la cifra de 1990 (153 millones) y triplica con creces la de 1970. La región de las Américas concentra el 26% del total de la migración mundial y "el corredor migratorio norteamericano, que comunica México y los países de Centroamérica con los Estados Unidos y el Canadá, es el más importante del mundo. Esto en gran medida porque los Estados Unidos es el principal receptor de migrantes a nivel global" (Feldmann Pietsch, Bada y Durand Arp-Niesse, 2020, pág. 8), con un flujo de población originaria principalmente de México y Centroamérica, particularmente de los países del llamado Triángulo Norte, integrado por Guatemala, Honduras y El Salvador.

Feldmann Pietsch, Bada y Durand Arp-Niesse (2020) señalan que, en el caso centroamericano, el creciente flujo migratorio hacia los Estados Unidos resulta de la combinación de varios factores como los altos índices de inseguridad ciudadana, la precariedad laboral, la debilidad en los servicios públicos, la inestabilidad política, la falta de perspectivas de futuro en los países de origen, el deseo de muchas personas de reunirse con sus parientes que viven en los Estados Unidos y, de manera más reciente, la vulnerabilidad y los fenómenos climáticos como huracanes, sequías, inundaciones e incendios forestales, que han afectado de manera profunda a la región, especialmente a Honduras, país que se ha visto impactado por desastres que han causado graves daños y pérdidas.

Se estima que el número de personas centroamericanas viviendo en los Estados Unidos aumentó de 354.000 en 1980 a 3,5 millones en 2017; se calcula que el 21% de ellas arribaron después de 2010. Esto se explica por un flujo creciente desde Guatemala y El Salvador, pero principalmente de personas hondureñas que huyen de la grave crisis sociopolítica y de seguridad que vive ese país (Feldmann Pietsch, Bada y Durand Arp-Niesse, 2020). En los últimos años el número de personas migrantes centroamericanas parece estar en crecimiento, situación que se evidencia en las estadísticas de la patrulla fronteriza que contabilizó, en 2019, un total de 133.000 personas detenidas, de las que 11.000 eran personas menores no acompañadas.

Gráfico 2
Guatemala, Honduras y El Salvador: personas detenidas por la patrulla fronteriza estadounidense, por país de origen (2015-2017)



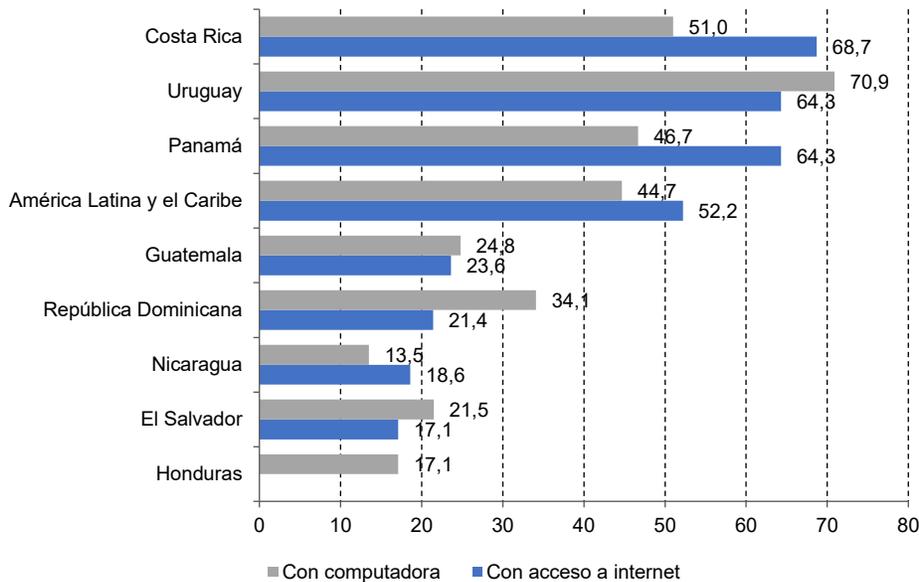
Fuente: Elaboración propia, sobre la base de A. Feldmann Pietsch, X. Bada y J. Durand Arp-Niesse, "Informe de investigación: Centroamérica en el contexto de los flujos internacionales de migración: principales tendencias", San José, Consejo Nacional de Rectores (CONARE), 2020 [en línea] https://repositorio.conare.ac.cr/bitstream/handle/20.500.12337/7943/Fedmann_A_Centroamerica_contexto_flujos_internacionales_migracion_2020.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

A la dinámica migratoria centroamericana hacia los Estados Unidos debe sumarse una migración creciente de Nicaragua hacia Costa Rica, agravada en los últimos tiempos por la crisis política, social y económica que esta nación está enfrentando. Se estima que aproximadamente 70.000 nicaragüenses han arribado a Costa Rica en los últimos dos años (Feldmann Pietsch, Bada y Durand Arp-Niesse, 2020). Otros factores que han agravado la vulneración de derechos de las personas migrantes en los últimos años son la difícil situación de personas en condición de tránsito prolongado, principalmente en México, debido a las deportaciones, el asedio de bandas criminales y el cierre de la frontera sur de los Estados Unidos, así como la deportación y el retorno de grandes cantidades de personas centroamericanas residiendo de manera irregular en los Estados Unidos hacia sus países de origen.

4. Brecha digital y gobierno electrónico

Una de las expresiones de desigualdad a nivel global y en la subregión, relacionada con las posibilidades de desarrollar una transformación digital, es la brecha digital. En este ámbito, sobresalen Costa Rica y Panamá, países cuya proporción de hogares con acceso a internet y que cuentan con computadora está por encima del promedio de América Latina y el Caribe. El resto de los países (Guatemala, la República Dominicana, Nicaragua, El Salvador y Honduras) tienen una brecha tecnológica muy amplia si se compara con la media latinoamericana (véase el gráfico 3).

Gráfico 3
Centroamérica y República Dominicana: hogares con acceso a internet y hogares que tienen computadora, 2017
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), CEPALSTAT [base de datos en línea] <https://estadisticas.cepal.org/cepalstat/portada.html>.

En este contexto de retroceso en los principales indicadores de desarrollo de la subregión, el rol de los Estados y los gobiernos, así como su capacidad para responder con eficiencia, eficacia e inteligencia, y la calidad de la gobernanza resultan factores que adquieren una importancia y un valor renovados. Por ello, los procesos de desarrollo de modelos de gobierno digital como expresión de la transformación y modernización de la gestión pública en el siglo XXI resultan asuntos impostergables para que los países que integran la subregión SICA puedan asumir los desafíos que la realidad plantea.

El nivel de desarrollo de los Estados en este ámbito, medido a partir del índice de desarrollo del e-gobierno (EGDI) de las Naciones Unidas, muestra que los países de la subregión SICA han progresado en el período comprendido entre 2008 y 2020. Sin embargo, a nivel global la subregión está considerada en la categoría de EGDI bajo. La medición de e-gobierno efectuada en 2020 coloca a Costa Rica, Panamá y la República Dominicana en las posiciones más adelantadas de la región, seguidas de El Salvador, Guatemala y Nicaragua en posiciones intermedias y Honduras en la posición más rezagada de la subregión (véase el mapa 2).

Mapa 2
Centroamérica: Índice de gobierno electrónico, 2020



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, *Encuestas e-Gobierno de la ONU* [en línea] <https://publicadministration.un.org/es/Research/UN-e-Government-Surveys,2020>

Nota: Los límites y los nombres que figuran en este mapa no implican su apoyo o aceptación oficial por las Naciones Unidas.

III. Desarrollo del gobierno digital en los países de la región SICA

Desde el enfoque conceptual de gobierno digital planteado en el primer capítulo de este trabajo y teniendo en cuenta las condiciones del entorno internacional y subregional abordadas en el siguiente, se hará una valoración de la situación actual del gobierno digital en los seis países objeto del estudio, para aproximarnos a la comprensión no solo de sus avances y restricciones, sino también de sus potencialidades, amenazas y perspectivas.

A. Concepción y alcance del gobierno digital

La mayoría de los gobiernos han plasmado de manera explícita su enfoque y visión sobre gobierno digital, así como los objetivos que se proponen alcanzar con su desarrollo. En la República Dominicana, la tecnología es la piedra angular para motorizar el desarrollo del Estado, disminuir la brecha digital, generar empleos por medio de la tecnología y reducir el desplazamiento a los organismos del Estado. En ese sentido, se reconoce, desde hace años, que el gobierno digital es el motor para lograr transformar la administración pública, alcanzar el desarrollo socioeconómico del país y llenar las expectativas de sus ciudadanos. En sus documentos oficiales también hace uso indistinto de gobierno digital y gobierno electrónico, al cual define como aquella “gestión que incorpora de manera intensiva la TIC a la administración pública” (Gobierno de la República Dominicana, 2008, pág. 5).

Se trata pues, del uso masivo de las tecnologías de la información y las comunicaciones en el marco de la modernización del Estado, que posibilita el acceso y la entrega de servicios gubernamentales y promueve la participación y transparencia de la gestión pública en beneficio de la ciudadanía en general. Ese concepto queda reafirmado y enriquecido recientemente por el decreto de creación del gabinete de transformación digital que en su tercer considerando dice: “Que, mediante la adopción de políticas y acciones de fomento al uso y desarrollo de las tecnologías de la información y comunicaciones e inclusión digital, el Estado contribuye a fortalecer la democracia, facilitar el diálogo y la participación, profundizar la transparencia, mejorar el acceso a la información y al conocimiento de la

ciudadanía, y permite a esta acceder a los servicios, públicos y privados, que se ofrecen en las plataformas digitales” (Gobierno de la República Dominicana, 2021g, pág. 1).

El Gobierno de Panamá establece el gobierno digital como “un compromiso con la transparencia, la eficiencia y la confianza ciudadana” y afirma que “Panamá requiere un nuevo ADN: la Agenda Digital Nacional, como instrumento para el futuro” (Gobierno de Panamá, 2021a, pág. 7). El objetivo final del gobierno digital, según la revisión hecha por la OCDE, es avanzar en la transformación digital, fomentando la simplificación administrativa, la desburocratización, y un acceso más sencillo a los servicios, en otras palabras, “hacer realidad la transformación digital, pasando de un enfoque de gobierno electrónico a otro de gobierno digital, con el fin de aprovechar al máximo los beneficios de las tecnologías digitales para fomentar una administración moderna impulsada por los ciudadanos que apoyan las metas de desarrollo de Panamá” (OCDE, 2019a, pág. 3).

Para el Gobierno de Costa Rica, “la razón principal del gobierno es servir a los ciudadanos”, y por ello centra su visión del gobierno digital “en el ciudadano, como beneficiario directo de los servicios que el gobierno central ofrece”. Apunta como fin último del mismo, “procurar el bienestar de todos los habitantes de manera inclusiva y potenciar el desarrollo sostenible del país”, mediante una Costa Rica transformada digitalmente, a la que se llega “acelerando la productividad, la competitividad y el desarrollo socioeconómico, tomando ventaja de la cuarta revolución industrial y las sociedades del conocimiento” (Gobierno de Costa Rica, 2018a). De allí que la visión de la Estrategia de Transformación Digital sea “acelerar la productividad y competitividad de las empresas buscando el desarrollo socioeconómico inclusivo y sostenible, a partir del impulso de transformaciones digitales en los ciudadanos, las empresas, y las entidades públicas” (Gobierno de Costa Rica, 2018b, pág. 19). Desde esa perspectiva establece tres objetivos (en sentido general) del gobierno digital: i) mejorar la calidad de vida de los habitantes; ii) asegurar la reconversión empresarial necesaria para la industria 4.0, y iii) mejorar la relación gobierno-ciudadanos.

Sin embargo, cuando traza los ejes estratégicos, define con mayor precisión el gobierno digital del bicentenario como “el impulso al uso estratégico de las tecnologías digitales en las instituciones del Gobierno de Costa Rica, respondiendo a las necesidades de todos sus habitantes de manera eficiente, transparente e inclusiva” (Gobierno de Costa Rica, 2018, pág. 22). Este concepto queda precisado en su contenido y alcance cuando se dibuja su direccionamiento a través de dos ejes estratégicos “Pura Vida Digital”, que apunta a entregar servicios públicos digitales, integrados, seguros y de alta calidad para mejorar el bienestar de los habitantes y “Costa Rica Inteligente” cuyo objetivo es “transformar las instituciones públicas para el trabajo colaborativo y eficiente, aplicando nuevas tecnologías para la toma de decisiones inteligentes” (Gobierno de Costa Rica, 2018a, págs. 29 a 33).

El Gobierno de Honduras usa indistintamente los términos de gobierno electrónico (GE) o gobierno digital (GD) y señala que se trata del

“uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones por parte del Gobierno, en el ámbito de los procesos, las operaciones y las gestiones administrativas, que, dentro del marco de la modernización del Estado, hacen posible la entrega eficiente, oportuna y transparente de los servicios públicos, en beneficio de los ciudadanos, personas jurídicas, empleados y otras instituciones” (Gobierno de Honduras, 2020a, pág. 8).

En el caso de El Salvador, el gobierno no establece explícitamente su concepto de gobierno digital, aunque en la *Agenda Digital 2020-2030* aborda la transformación digital y aporta algunos elementos de su visión:

“El compromiso de nuestro Gobierno es avanzar en la transformación digital de El Salvador e impulsar esta nueva visión de país que facilite la innovación, la colaboración, el emprendimiento, la generación de igualdad de oportunidades y la inclusión de la

ciudadanía en el acceso a los servicios públicos y de manera más amplia a los beneficios de la sociedad del conocimiento. Por tanto, no se trata de una agenda de gobierno, sino, una agenda de país a la que todos podemos y debemos aportar y apostar, garantizando que se le dé continuidad con la incorporación y ejecución de proyectos de modernización e innovación que nuestro país se merece” (Gobierno de El Salvador, 2020a, pág. 14).

Finalmente, para el Gobierno de Guatemala el gobierno digital se refiere al uso de tecnologías digitales

“como parte integral de las estrategias de modernización de los gobiernos para crear valor público (OECD, 2014). El gobierno digital se basa en un ecosistema compuesto por actores gubernamentales, organizaciones no gubernamentales, empresas, asociaciones de ciudadanos e individuos que respaldan la producción y el acceso a datos, servicios y contenido a través de interacciones con el gobierno. El propósito de un gobierno digital es servir eficientemente a los ciudadanos, a quienes considera como sus clientes; y, como clientes, les da prioridad, les escucha y diseña los servicios en función de sus necesidades” (Gobierno de Guatemala, 2021a, pág. 10).

En ese marco, se plantea como objetivo general promover la implementación del gobierno digital en los 14 ministerios de estado para mejorar la calidad y eficiencia en prestación de servicios públicos al ciudadano, bajo los principios de productividad, transparencia, control y rendición de cuentas. Como objetivos específicos se busca promover un gobierno eficiente mediante el uso intensivo de la tecnología digital, para mejorar la productividad y calidad en la prestación de los servicios públicos a la población. Impulsar la inclusión digital para la democratización del acceso a las tecnologías de la información y la comunicación en la prestación y obtención de servicios públicos de calidad.

B. Gobernanza

1. Marco normativo

Para el impulso del gobierno digital y de las transformaciones que implica, no solo en la administración pública sino en la economía y la sociedad, es indispensable un adecuado marco normativo. Como bien señala la OCDE,

“para aprovechar las oportunidades y hacer frente a los desafíos de la transformación digital en las economías, en las sociedades y en los gobiernos, el marco jurídico y reglamentario debe responder positivamente al ritmo del rápido cambio tecnológico. Este requisito es particularmente relevante en el contexto del sector público, donde las acciones y actividades tienden a estar enmarcadas por leyes y reglamentos” (OCDEa, 2019a, pág. 11).

Los Estados de los seis países estudiados han estado promulgando desde hace ya varios años leyes y regulaciones de diferente tipo y calado que les han permitido adoptar tecnologías digitales y generar bases y condiciones para avanzar hacia un gobierno digital (véase el cuadro 4). Los seis países analizados han creado diferentes instrumentos jurídicos y normativos que les permiten sentar bases y abrir camino hacia la construcción de un gobierno digital. Por ejemplo, todos los países cuentan con una Ley de Transparencia o Acceso a la Información Pública, así como de simplificación administrativa y firma electrónica. La mayoría de los países, a excepción de Honduras, tiene herramientas que les permiten regular la apertura y la protección de datos, factor clave para el gobierno digital.

Cuadro 4
Marco normativo del gobierno digital: instrumentos fundamentales

País	Acceso a la información	Ciberseguridad	Datos abiertos	Protección de datos	Teletrabajo	Firma electrónica	Simplificación de trámites
Costa Rica	Ley	Política	Ley	Ley	Ley	Ley	Ley
El Salvador	Ley	Ley	Política	Ley	Ley	Ley	Ley
Guatemala	Ley		Política			Ley	Ley
Honduras	Ley					Ley	Ley
Panamá	Ley	Política	Política	Ley	Decreto Ejecutivo	Ley	Ley
República Dominicana	Ley	Ley y Política	Ley	Ley	Resolución ministerial	Ley	Ley

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de información oficial de los países.

Además, todos los países —menos la República Dominicana— se han adherido a la Carta Internacional de Datos Abiertos. Sin embargo, ninguno de los países ha incorporado a sus constituciones nacionales una visión de transformación digital ni de derechos digitales, que proporcione un marco coherente y prospectivo al desarrollo del gobierno digital y la sociedad del conocimiento. Además, el marco normativo existente no tiene conexión sistémica y su contenido no refleja una concepción integral del gobierno digital.

2. Institución rectora del gobierno digital

Aunque con naturaleza, estatus institucional, competencias y capacidad de liderazgo diferentes, todos los gobiernos en la subregión cuentan con una entidad rectora de gobierno digital.

a) República Dominicana

En la República Dominicana, el Ministerio de Administración Pública (MAP) es la instancia rectora de gobierno digital. Esto tiene su base en la Ley 41-08 de función pública⁵ y en la Ley Orgánica de la Función Pública Núm. 247-12⁶. Para reforzar esa rectoría, el gobierno actual ha trasladado la anterior Oficina Presidencial de Tecnologías de la información y las comunicaciones (OPTIC), que dependía del Ministerio de la Presidencia, al MAP como una dependencia desconcentrada con carácter ejecutor y con el nuevo nombre de Oficina Gubernamental de Tecnología de la Información y la Comunicación (OGTIC) (Gobierno de la República Dominicana, 2021h).

Para ejercer la rectoría del gobierno digital, el MAP ha creado un Viceministerio de Innovación y Tecnología. Adicionalmente, se ha constituido un Gabinete de Transformación Digital (Cámara-TIC, 2021), presidido por el Presidente de la República y coordinado por el Ministerio de la Presidencia, compuesto por diversas organizaciones públicas y privadas funcionando como un mecanismo permanente de articulación y consenso, garantizando de esa forma que esta política pública sea continua y sostenible en el tiempo. Este gabinete es el órgano responsable de formular, coordinar y dar seguimiento a la implementación de la Agenda Digital 2030 e incorpora cinco mesas sectoriales: gobernanza y marco normativo; conectividad y acceso; educación y capacidades digitales; gobierno digital y economía digital (Gobierno de la República Dominicana, 2021i, pág. 3).

⁵ Con esta Ley de 2008, en su capítulo I, artículo 7, se crea la Secretaría de Estado de Administración Pública y se le adjudica la responsabilidad sobre el desarrollo del gobierno electrónico. Véase [en línea] <https://observatorioserviciospublicos.gob.do/baselegal/Ley-41-08-Funcion-publica.pdf>.

⁶ Con esta Ley en su capítulo V, sección I, artículo 24, se establece que los ministerios son los órganos de planificación, dirección, coordinación y ejecución de la función administrativa del Estado, encargados en especial de la formulación, adopción, seguimiento, evaluación y control de las políticas, estrategias, planes generales, programas, proyectos y servicios en las materias de su competencia y sobre las cuales ejercen su rectoría. En tal virtud, constituyen las unidades básicas del poder ejecutivo. Véase [en línea] <https://semma.gob.do/media/1738/ley-orgánica-de-la-administración-pública-no247-12.pdf>.

b) Panamá

En Panamá, la entidad que lidera la transformación digital del Estado es la Autoridad Nacional para la Innovación Gubernamental (AIG), establecida mediante la Ley 65 del 30 de octubre de 2009. Su mandato y competencia es “planificar, coordinar, emitir directrices, supervisar, colaborar, apoyar y promover el uso óptimo de las tecnologías de la información y comunicaciones en el sector gubernamental para la modernización de la gestión pública, así como recomendar la adopción de políticas, planes y acciones estratégicas nacionales” (Gobierno de Panamá, 2002a). Con un mandato de gobierno electrónico reforzado por la Ley Núm. 83 del 9 de noviembre de 2012, la AIG está adscrita al Ministerio de la Presidencia (centro del gobierno) y su administrador es nombrado directamente por el presidente de la república (vLex, 2012). Inició como una comisión bajo la vicepresidencia de la república en 2002 con el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), pero ahora es reconocida como la responsable de liderar la transformación digital del sector público de Panamá (OCDE, 2019a).

c) Costa Rica

En Costa Rica, la rectoría del gobierno digital descansa en el Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones (MICITT), que cuenta con una Dirección de Gobernanza Digital, que a su vez tiene a su cargo proyectos, normas, políticas, firma digital, ciberseguridad y estándares para *software*, portales y servicios en línea. Actualmente se impulsa la Estrategia de Transformación Digital hacia la Costa Rica del Bicentenario 4.0, que define los ejes estratégicos. A partir del lanzamiento de la Estrategia se implementaron los primeros instrumentos jurídicos que apoyan el marco del gobierno digital por medio de un decreto ejecutivo y cuatro directrices presidenciales.

Para su desarrollo se ha creado la Comisión de Alto Nivel de Gobierno Digital del Bicentenario como ente asesor para recomendar las acciones que potencien el uso de las tecnologías digitales para mejorar el funcionamiento del sector público y con ello el bienestar de los habitantes, la productividad de las empresas y la competitividad del país. La Comisión está integrada por los ministros o viceministros de la presidencia, de ciencia, tecnología y telecomunicaciones (quien preside), de planificación nacional y política económica, de economía, industria y comercio, de comunicación y por tres expertos en materia de gobierno digital designados por el ministro rector (Gobierno de Costa Rica, 2018a).

Una novedad en materia de gobierno en Costa Rica que puede ser ejemplar para el resto de los países es la creación de la Agencia Nacional de Gobierno Digital (ANGD), bajo la rectoría del MICITT y encargada de la ejecución e implementación de proyectos y servicios transversales (Gobierno de Costa Rica, 2021). La ANGD llega a fortalecer la institucionalidad del país con las competencias para implementar los proyectos y servicios transversales que se han estado trabajando en la política pública de MICITT como ente rector. La apuesta es hacer más eficientes y efectivos los servicios ofrecidos por las distintas instituciones públicas, para que faciliten y disminuyan los costos de los trámites para los ciudadanos y las empresas.

d) Honduras

La instancia rectora de gobierno digital en Honduras es la Secretaría General de Coordinación de Gobierno (SCGG) (Gobierno de Honduras, 2002). Adscrita a ella está la Dirección Presidencial de Transparencia, Modernización y Gobierno Digital, que tiene competencias no vinculantes con relación a la modernización y reforma del Estado, así como con impulsar la utilización de la tecnología informática por parte de las instituciones estatales para simplificar el gobierno, acercarlo al ciudadano y volverlo más abierto. En mayo de 2020, en el marco de la pandemia, se creó la Dirección Presidencial de Innovación Pública, adscrita al Despacho Presidencial de Prioridades Presidenciales e Innovación Pública, con la responsabilidad de apoyar al Gabinete Técnico de Simplificación Administrativa y elaborar la normativa de gobierno electrónico, entre otras.

Más recientemente, el 6 de noviembre de 2020, el gobierno creó una nueva Secretaría (Ministerio) de Estado en los Despachos de Transparencia (STD) mediante el decreto ejecutivo que establece que dicha Secretaría estará a cargo de la formulación, promoción, coordinación, ejecución y evaluación de la estrategia y políticas públicas relacionadas con la transparencia y la lucha contra la corrupción. Entre sus funciones está la de “impulsar la utilización por parte de las instituciones estatales, de la tecnología informática para simplificar el Gobierno, acercarlo al ciudadano y volverlo más abierto” (Gobierno de Honduras, 2020a, pág. 4). En ese marco se crea la Dirección Presidencial de Gobierno Digital, adscrita a la Secretaría de Estado en el Despacho de Transparencia (SDT) y cuyo titular tendrá rango de Subsecretario de Estado. Dicha Dirección tiene adscrita, a su vez, la Unidad de Simplificación y Gobierno Digital, que ahora es

“la encargada de diseñar las políticas y planes y apoyar en la ejecución de medidas de simplificación de procesos, así mismo de coordinar con las instituciones del Poder Ejecutivo las políticas del gobierno digital que propendan a una Administración Pública sencilla, pequeña, eficiente y transparente, le corresponde coordinar las iniciativas de simplificación impulsadas por los Gabinetes Sectoriales y dar seguimiento a la ejecución de los programas en materia de su competencia, como coordinar la ejecución del Plan Maestro de Gobierno Digital y gestionar los procesos de atención al ciudadano mediante el funcionamiento del Sistema Nacional de Trámites (SINTRA)” (Gobierno de Honduras, 2020a, pág. 6).

De acuerdo con lo anterior, no queda muy claro en dónde radica la rectoría del gobierno digital, si en la Secretaría General de Coordinación de Gobierno (SCGG) o en la Secretaría de Transparencia, dado que ambas tienen competencias para ello y comparten esa responsabilidad.

e) El Salvador

La entidad que ejerce la rectoría de gobierno digital es la Secretaría de Innovación de la Presidencia de la República que tiene, entre sus competencias, “promover y participar en el proceso de diseño de políticas públicas, planes y programas relativos a la innovación y modernización del Estado”; promover la adopción de tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) “entre las distintas entidades que interactúen e impulsen la productividad y competitividad, potenciando el desarrollo del país, estableciendo estrategias para mejorar la eficiencia de los servicios públicos a través del uso adecuado de dichas tecnologías” y “propiciar la investigación e innovación en materia de tecnologías de la información, con el fin de generar una ventaja competitiva de los diferentes sectores, a nivel nacional e internacional” (Gobierno de El Salvador, 2019, pág. 10). En 2020 se conformó el Gabinete de Innovación, integrado por la Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa (CEL), la Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones (SIGET), y las carteras de Hacienda, Economía, Obras Públicas, Salud, Educación, Seguridad y Gobernación. Sin embargo, no está disponible ningún decreto o documento que describa las funciones y organización del Gabinete.

f) Guatemala

Dentro del marco institucional del Gobierno de Guatemala, la Comisión Presidencial de Gobierno Abierto y Electrónico (GAE) es la entidad responsable del gobierno digital. Depende directamente de la Presidencia de la República y fue creada en 2012, inicialmente con el nombre de Comisión Presidencial de Transparencia y Gobierno Electrónico (COPRET). A partir de 2018 fue denominada Comisión Presidencial de Gestión Pública Abierta y Transparencia y en 2020 fue redefinida como Comisión Presidencial de Gobierno Abierto y Electrónico. Desde su conformación ha tenido carácter de entidad temporal y su vigencia se ha extendido a partir de acuerdos gubernativos. El último de ellos en 2020 extiende su vigencia hasta el 31 de enero de 2024. Su objetivo es

“apoyar las acciones de los Ministerios y dependencias del Organismo Ejecutivo, para coordinar la aplicación de las medidas, compromisos y estrategias que se derivan de los instrumentos internacionales así como de las políticas y planes de acción nacional en materia de gobierno abierto y electrónico, a efecto de coadyuvar a la transformación de la gestión pública, innovación de las tecnologías de información y comunicación, participación ciudadana, rendición de cuentas y transparencia” (Gobierno de Guatemala, 2021a, pág. 3).

La GAE está integrada por el presidente, quien la preside, y los titulares de los ministerios de gobernación, finanzas públicas, relaciones exteriores y de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia. Cuenta con un coordinador y director ejecutivo (órgano de conducción superior) y tres órganos técnicos o direcciones: Gobierno Electrónico, Gobierno Abierto y Estándares y Proyectos (Gobierno de Guatemala, 2020a).

3. Gobierno digital como elemento de articulación

En los seis países del estudio, tanto el órgano ejecutivo como los órganos judicial y legislativo son autónomos. Lo mismo pasa con los gobiernos municipales. Por esa razón, el ejecutivo, salvo excepciones (Panamá), no tiene jurisdicción sobre los demás y sus políticas y normas no son vinculantes para ellos. Sin embargo, debido a que el buen gobierno de los países exige, además del buen funcionamiento de cada uno de ellos, su adecuada coordinación y articulación, esto debería expresarse en materia de gobierno digital.

a) En relación con los congresos y organismos judiciales

En la mitad de los países hay muy poca o nula coordinación y articulación de los gobiernos con los órganos legislativo y judicial. La vinculación más fuerte se observa en Panamá, donde el órgano rector del gobierno digital, que es la Autoridad Nacional para la Innovación Gubernamental (AIG)⁷, tiene mandato y competencia para las tres ramas del gobierno (ejecutiva, judicial y legislativa) para planificar, coordinar, emitir directrices, supervisar, colaborar, apoyar y promover el uso óptimo de las tecnologías de la información y comunicaciones en el sector gubernamental para modernizar la gestión pública, así como recomendar la adopción de políticas, planes y acciones estratégicas nacionales. Con relación al Órgano Judicial, la *Agenda Digital 2021* de Panamá establece concretamente que

“comenzará el desarrollo del Modelo Sistémico de Mejora (MSM), de la Modernización de la Jurisdicción Civil, el cual sea el eje en la modernización de la jurisdicción civil de la República de Panamá (desde las instancias municipales hasta la Sala de Casación correspondiente), con el objetivo de agilizar los trámites, hacer un uso racional de los recursos institucionales y brindar un servicio de calidad y transparencia al ciudadano panameño. Como apoyo del mismo se unen otras iniciativas como el uso de la firma electrónica en los despachos judiciales y abogados, App Enlace Judicial, digitalización de expedientes del archivo judicial y la agenda electrónica de audiencia y diligencias” (Gobierno de Panamá, 2021a, pág. 31).

En la República Dominicana el gobierno está promoviendo una coordinación sistemática cuyo marco se establece en la Agenda 2030, en el eje de gobernanza y marco normativo, cuyo objetivo específico 3 es promover la transformación digital en todos los estamentos del Estado y como línea de acción 3.1 impulsar la integración de los distintos poderes del Estado, órganos autónomos, constitucionales y gobiernos locales, a través de su transformación digital, incorporando entre los integrantes tanto al Congreso Nacional como al Consejo del Órgano Judicial (Gobierno de la

⁷ Establecida mediante la Ley 65 del 30 de octubre de 2009.

República Dominicana, 2021g). En ese marco, dentro de la Mesa de Transformación Digital organizada este año por el MAP⁸ se ha formado una submesa de e-justicia.

En Costa Rica, según la Estrategia de Transformación Digital, aparte del papel central del Órgano Ejecutivo, también juegan un rol relevante la Asamblea Legislativa y el Órgano Judicial, en primer lugar, en el impulso del Estado abierto para la participación ciudadana digital. El objetivo es “fomentar el máximo provecho de las oportunidades del Estado Abierto en materia de transparencia, colaboración y participación ciudadana digital” (Gobierno de Costa Rica, 2018a, pág. 45) y en segundo lugar, la adaptación del marco normativo nacional a las nuevas tecnologías. La apuesta es “propiciar los cambios sustantivos en materia de la normativa nacional vigente para permitir el aprovechamiento de las tecnologías digitales disruptivas en el quehacer de los diferentes sectores de la sociedad costarricense” (Gobierno de Costa Rica, 2018a, pág. 47).

En los casos de Guatemala, El Salvador y Honduras, no hay evidencia de que exista coordinación o comunicación estructurada y respaldada normativamente entre los gobiernos y los órganos legislativo y judicial, en materia de gobierno digital.

b) En relación con la participación de los gobiernos subnacionales

En la República Dominicana, para asegurar la articulación entre gobierno central y gobiernos municipales, con el Decreto 71-21 se creó el Gabinete de Transformación Digital y la Mesa de Gobierno Digital, una de cuyas submesas es la de municipalidades. Esto no significa que la autonomía de los municipios no genere dificultades de coordinación, o que no persista la resistencia al cambio en muchos gobiernos locales, ya que el MAP o las instituciones del gobierno central pueden hacer sugerencias, pero como no tienen jurisdicción vinculante, todo está basado en la negociación. Esto hace que los procesos avancen con lentitud.

En Panamá, el órgano rector del gobierno digital, la AIG, tiene mandato y competencia sobre los gobiernos locales y las tres ramas del gobierno, ejecutiva, judicial y legislativa, con el fin de “planificar, coordinar, emitir directrices, supervisar, colaborar, apoyar y promover el uso óptimo de las tecnologías de la información y comunicaciones en el sector gubernamental para la modernización de la gestión pública, así como recomendar la adopción de políticas, planes y acciones estratégicas nacionales” (Gobierno de Panamá, 2009, pág. 1). Más específicamente, en la Agenda Digital 2021, una de las líneas estratégicas es la “Articulación Territorial” que consiste en “utilizar la tecnología para mitigar o eliminar las brechas generadas por la distribución territorial de la población y la concentración de los recursos y servicios gubernamentales” (Gobierno de Panamá, 2021a, pág. 11).

En Costa Rica, en el marco de la Estrategia de Transformación Digital, los gobiernos municipales tienen un rol relevante en el eje “Pura Vida Digital” a través de la creación de plataformas de servicios municipales en línea, como piezas clave de “un ecosistema de soluciones digitales que potencien la disponibilidad de los trámites y servicios municipales y su interacción con los usuarios mediante canales electrónicos” (Gobierno de Costa Rica, 2018a, pág. 428). También en el eje de Sociedad Innovadora, deben participar en el impulso de “Potenciar las destrezas y habilidades digitales de la sociedad costarricense”, lo que implica “desarrollar programas de formación continua desde una perspectiva de género y maximizar el aprovechamiento de la base instalada de centros públicos ciudadanos para potenciar la adopción de las tecnologías digitales al servicio del arte, de la cultura y de la sociedad” (Gobierno de Costa Rica, 2018a, pág. 41). Esto exige ofrecer trámites y servicios municipales en línea, interoperabilidad de los servicios en los gobiernos locales, herramientas de *big data* para la toma de decisiones municipales, información territorial digital e integración de servicios municipales digitales.

⁸ La Mesa de Gobierno Digital fue creada por el Decreto 71-21, Art. 7d.

En Honduras, El Salvador y Guatemala no hay evidencia de una articulación o coordinación entre el gobierno central y los gobiernos municipales en materia de gobierno digital. En estos países son muy pocas las iniciativas de incorporación de las TIC en la gestión pública local y además no forman parte de planes nacionales o de programas conjuntos con instancias del gobierno central. En el caso de El Salvador, existe un esfuerzo reciente de definición de estándares de los sitios web de las municipalidades para que tengan la misma imagen y estructura. Esta estandarización tiene un sentido más comunicacional que de elevación de la calidad y transparencia de la información hacia la ciudadanía.

En conclusión, en la mayoría de los países no hay legislación que vincule a los demás poderes del Estado y al ámbito municipal en los procesos de transformación digital y no hay una coordinación formal (espacios o mecanismos) entre los gobiernos centrales, los otros órganos del Estado y los gobiernos locales. Existen muy pocos espacios institucionales formales para coordinar y empoderar a los gobiernos locales en lo que concierne a gobierno digital y no se encuentra una alineación estratégica de los planes y políticas municipales con los planteamientos de las estrategias o planes nacionales de gobierno digital. Sin duda esto es, en buena medida, una expresión de los altos niveles de centralización de los Estados centroamericanos y de la débil articulación institucional que hay entre los gobiernos nacionales y los locales.

4. Interacción del gobierno con la sociedad civil, academia y sector privado

La centralidad de la ciudadanía y su participación junto a la academia y el sector empresarial en la construcción y desarrollo del gobierno digital es un elemento clave que se ha enfatizado desde el primer capítulo. Esto implica, como condición necesaria, que los gobiernos comprendan que la irrupción de internet y las nuevas tecnologías ha sido de suma importancia y un factor de cambios sustantivos para la ciudadanía en todas partes del mundo y que las sociedades de los países de la subregión SICA no son una excepción. No hace falta un análisis exhaustivo para constatar que el intercambio y el diálogo entre actores y sectores diversos de la ciudadanía fluye ahora con extremada velocidad y facilita la coordinación y difusión de sus acciones, ya sean estas de celebración, de protesta o de propuesta.

Es obvio que las TIC no son las causantes de las movilizaciones sociales, aunque sí han cambiado su dinámica y su metodología. Lo revolucionario de las redes sociales y del internet es justamente la capacidad que brindan a la ciudadanía para organizarse fuera del marco de las organizaciones formales o tradicionales, permitiendo su coordinación horizontal, directa e inmediata y bajando así los costos de transacción y las dificultades de organización. Oxfam recoge muy bien este punto cuando apunta que “el 2011 global marcó un punto de inflexión en cuanto al formato y flujo de las convocatorias sociales. El “de las redes (digitales) a las calles” fue uno de los elementos comunes al ciclo de protestas. Muchas de las convocatorias nacen en un evento de Facebook, un *hashtag* de Twitter u otro espacio web, en muchos casos sin un convocante claro” (Oxfam, 2016, págs. 15 y 16).

Además, se ha generado una dinámica que mezcla lo global y lo local y que irrumpió con fuerza en el 2011 latinoamericano. En la subregión, “la explosión de indignación contra la corrupción de Guatemala y Honduras, que desembocó incluso en una marcha binacional” el 4 de julio de 2016, “fue una sincronización internacional de acciones inédita en América Central” (Oxfam, 2016, pág. 17). Los gobiernos, por tanto, para interactuar deben asumir esa realidad de una ciudadanía que tiene a su disposición una tecnología que le da capacidad para ejercer su papel como agente social y político de una manera, como bien apunta Gutiérrez-Rubí, “nueva, reforzada y muy completa, en el sentido de que le permite fiscalizar, observar, denunciar e interactuar con las administraciones públicas y en el espacio público” (2018, párr. 4).

Sobre este aspecto, el mismo autor señala que el ciudadano “ha dejado de ser pasivo, paciente y silente para convertirse en un agente social activo, parlante y exigente, lo que supone un cambio radical” que está obligando a los poderes públicos a entender que “la delegación de la soberanía no puede

ejercerse de manera independiente a la interacción con la ciudadanía” (Gutiérrez-Rubí, 2018, párr. 5). En consecuencia, al revisar la participación de la sociedad civil, la academia y el sector privado en la formulación e implementación de las acciones de transformación digital que se ha desarrollado en los países de la subregión se debe tener en cuenta este fenómeno, que no solo reafirma su importancia sino también la de sus modalidades y metodologías.

En todos los países ha habido participación en la formulación de los principales instrumentos de política pública, así como en su ejecución, sin embargo, los niveles de respaldo normativo y sistematicidad son diferentes. Destacan la República Dominicana y Honduras, que han establecido mecanismos de participación en todo el ciclo de la política de gobierno electrónico, a diferencia del resto de los países, en los que los diferentes actores de la sociedad participan únicamente en la ejecución de metas o iniciativas puntuales (véase el cuadro 5).

Cuadro 5
Centroamérica y República Dominicana: participación de la sociedad civil, academia y sector privado en el diseño e implementación de las estrategias de gobierno electrónico

País	Participación en la formulación	Sector habilitado para participar en la ejecución			Modalidades de participación en la ejecución	
		Sociedad civil	Academia	Sector privado	Instancias permanentes	En metas e iniciativas
Costa Rica	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>
El Salvador	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>
Guatemala	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>
Honduras	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Panamá	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>
República Dominicana	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Fuente: Elaboración propia.

El Gobierno de la República Dominicana instauró la participación de la sociedad civil, la academia y el sector privado en el Decreto Núm. 71-21 que, además de crear el Gabinete de Transformación Digital, cuyo cometido principal es formular la Estrategia Nacional de Transformación Digital con la participación de los sectores público, privado, academia y sociedad civil, definió en el artículo 7 que el gabinete se deberá organizar en seis mesas de trabajo o comités temáticos (gobernanza y marco normativo, conectividad y acceso, educación y capacidades digitales, gobierno digital, economía digital y estrategia de comunicación de la agenda digital), en las que se establece la participación de diferentes entidades de la sociedad civil, la academia y el sector privado que se han involucrado activamente en la formulación de la Estrategia. Para elaborar la Agenda Digital 2030:

“fueron tomados en cuenta los aportes de entidades de la sociedad civil, asociaciones empresariales, organismos y expertos internacionales, entidades académicas, así como de las entidades públicas que conforman el Gabinete de Transformación Digital; de forma que se garantice la continuidad de los esfuerzos de preparar el país para seguir enfrentando los importantes desafíos ante el paradigma tecnológico y seguir impulsando la inclusión social a través del cierre de la brecha digital” (Gobierno de la República Dominicana, 2021g, pág. 5).

En Panamá la legislación no establece de manera explícita la participación de la sociedad en los procesos de transformación digital del país. Sin embargo, la Agenda Digital 2020 establece en la línea estratégica 2, Fortalecimiento Democrático, la participación y articulación con el sector académico, privado y la sociedad civil y considera en varias de sus metas la participación de universidades (línea

estratégica 6, “Impulso a la educación” y línea estratégica 7, “Generación de conocimiento”) y de entidades de la empresa privada (línea estratégica 5, “Desarrollo económico basado en conocimiento” y línea estratégica 8 “Generación I+D+i”).

En Costa Rica la Estrategia de Transformación Digital hacia la Costa Rica del Bicentenario 4.0 fue formulada en un ejercicio de consulta y cocreación con múltiples actores de la sociedad costarricense (Gobierno de Costa Rica, 2018a). Para su ejecución, el sector privado está considerado como aliado estratégico en 10 líneas estratégicas y las universidades en 7 de ellas (véase el cuadro 6).

Cuadro 6
Costa Rica: aliados estratégicos en la implementación de la Estrategia de Transformación Digital hacia la Costa Rica del Bicentenario 4.0

Línea estratégica	Sector privado	Universidades
Sistema nacional de transporte inteligente	□	
Portal nacional de gobierno digital	□	
Código nacional de tecnologías digitales	□	□
Plataforma de servicios digitales compartidos	□	
Desarrollo de los ejes de la Estrategia Nacional de Ciberseguridad	□	
Desarrollo de capacidades y cultura digital para la industria 4.0	□	
Impulso a la transformación del sector agro costarricense		□
Tecnologías digitales para el turismo y el desarrollo sostenible	□	□
Fortalecer la institucionalidad del ecosistema nacional de innovación		□
Potenciar las destrezas y habilidades digitales de la sociedad costarricense		□
Desarrollar las capacidades para los empleos y empresas del futuro		□
Promover la ciencia de datos para la toma de decisiones y gestión de riesgos	□	
Fortalecer y ejecutar políticas de conectividad en todo el territorio nacional	□	
Desarrollo de la ruta 5G	□	
Banda ancha para la educación costarricense		□

Fuente: Elaboración propia.

En el caso de Honduras, el Reglamento de Gobierno Electrónico (PCM-086-2020) establece como una de las facultades del Despacho de Gestión e Innovación Pública que debe “fomentar e incentivar el uso de las herramientas y mecanismos de participación digital de los ciudadanos, sociedad civil, empresas, academia y centros de investigación, que propicien la generación de conocimiento colectivo, conforme a las normas, políticas y estrategias que la misma establezca;” (Gobierno de Honduras, 2020b, numeral 4, Art. 14) así como la de “crear comités o mesas de trabajo para la atención de temas o proyectos específicos, para lo que podrá invitar a actores externos tanto del sector público como privado a participar con voz, pero sin voto en las mismas” (Gobierno de Honduras, 2020b, numeral 31, Art. 14).

Adicionalmente, el Reglamento dispone la creación del Consejo Asesor del Gobierno Electrónico que, además de los representantes del sector público, integra como miembros permanentes a representantes del sector privado y la academia con funciones de veeduría, asesoría, revisión de informes y definición de propuestas ante el Despacho de Gestión e Innovación Pública (Gobierno de Honduras, 2020b, Art. 22). En el mismo sentido, la Agenda Digital de Honduras 2014-2018 establece la conformación de un consejo consultivo en el que se habilita la participación de representantes de la Asociación de Empresas de Telecomunicaciones, la Asociación de Universidades Privadas de Honduras y el Foro de Organizaciones Privadas de Desarrollo (Gobierno de Honduras, 2013) y determina que para la ejecución se deberán conformar equipos de trabajo en los que, además del personal técnico de las instituciones públicas, también pueden participar representantes de instancias privadas (Gobierno de Honduras, 2014a).

En El Salvador no existe un marco normativo que habilite de manera explícita la participación de la sociedad civil, la academia o el sector privado en el diseño e implementación de las estrategias de transformación digital. Sin embargo, el principal instrumento de política pública en este ámbito (Agenda Digital Nacional 2020-2030) reconoce la importancia de la participación de estos actores y define que “está basada en principios que promueven la gestión del conocimiento y la implementación de una visión común en todos los niveles de cada institución del Estado, las organizaciones privadas como partes interesadas y demás aliados en esta transformación de país” (Gobierno de El Salvador, 2020a, pág. 16).

En su marco de ejecución se define que “esta agenda se ve impulsada por el Órgano Ejecutivo, es importante considerar la participación de los diferentes actores sociales que han aportado para la construcción de la misma” y que es necesario contar con el apoyo de la empresa privada, academia, y gremiales profesionales (Gobierno de El Salvador, 2020a, pág. 28). Sin embargo, no se determinan los mecanismos o instancias específicos a través de los que dicha participación se desarrollará. La evidencia encontrada remite a una participación de la gremial empresarial de tecnologías de información (CASATIC) y de empresas proveedoras de servicios tecnológicos y de capacitación en proyectos que se ejecutan en el marco de la Agenda.

El Plan de Gobierno Digital (PGD) de Guatemala establece que el gobierno digital “se basa en un ecosistema compuesto por actores gubernamentales, organizaciones no gubernamentales, empresas, asociaciones de ciudadanos e individuos que respaldan la producción y el acceso a datos, servicios y contenido a través de interacciones con el gobierno” (Gobierno de Guatemala, 2021^a, pág. 2) y determina que para la coordinación de la implementación la entidad rectora (GAE) “coordinará reuniones bilaterales y mesas técnicas con distintos actores de la sociedad, instituciones públicas y asesores internacionales según corresponda, para el desarrollo de los planes de acción correspondiente a cada Eje del PGD” (Gobierno de Guatemala, 2021a, pág. 31).

Como se puede deducir de lo anterior, existe una participación activa del sector privado en los procesos de diseño e implementación de las estrategias de gobierno digital en los diferentes países, particularmente empresas y cámaras vinculadas a las TIC (véase el cuadro 7).

Cuadro 7
Centroamérica y República Dominicana: cámaras empresariales TIC

País	Cámara TIC	Número de socios
Costa Rica	Cámara de Tecnologías de Información y Comunicación (CAMTIC) Véase [en línea] https://www.camtic.org .	200
El Salvador	Cámara Salvadoreña de Tecnologías de la información y las comunicaciones (CASATIC) Véase [en línea] http://www.casatic.org .	50
Guatemala	Gremial de Tecnología e Innovación (integrante de la Cámara de Industria de Guatemala) Véase [en línea] https://tecnologiaeinnovaciongt.com .	18
Honduras	Asociación de Empresas de Tecnología y Comunicaciones de Honduras (ASEMTECH) Asociación Hondureña de Tecnología de Información (AHTI)	No hay información disponible
Panamá	Cámara Panameña de Tecnologías de la Información, Innovación y Telecomunicaciones (CAPATEC) Véase [en línea] https://capatec.org.pa .	89
República Dominicana	Cámara Dominicana de las Tecnologías de la información y las Comunicaciones (Cámara TIC) Véase [en línea] https://camaratic.org.do .	147 (61 individuales, 12 empresariales y 74 miembros de la red)

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de información de sitios web de cada una de las Cámaras.

La participación de organizaciones de la sociedad civil (OSC) ha sido en general limitada y la evidencia encontrada muestra que no en todos los países está ocurriendo. En buena medida, esto se debe a que son pocas las OSC de la subregión que tienen en sus agendas las TIC, la transformación digital del Estado o las estrategias de participación digital, lo que expresa una debilidad notable si se considera que estas son las nuevas vías y espacios de participación en la era de la cuarta revolución

industrial. Sin embargo, en todos los países existen OSC que por su rol y capacidad podrían hacer importantes aportes al diseño e implementación de las estrategias de gobierno electrónico en sus respectivos países (véase el cuadro 8).

Cuadro 8
Centroamérica y República Dominicana: reseña de organizaciones de la sociedad civil relacionadas con TIC y gobierno electrónico

País	Organizaciones	Ámbitos de acción
Costa Rica	Foro GovTech Costa Rica 2020 ^b	Impulso del ecosistema de tecnología y gobierno
	Asociación Salvadoreña del Derecho de las Nuevas Tecnologías (ASADETIC) Véase [en línea] https://asadetic.org	Marco legal para el desarrollo digital Estudios y asesoría Acompañamiento a procesos de formación de ley
El Salvador	País Digital ^a	Impulso del marco legal para el desarrollo de la nueva era. Promoción del gobierno electrónico y la cultura digital
	Asociación Transparencia, Contraloría Social y Datos Abiertos (TRACODA) Véase [en línea] https://tracoda.info	Fortalecimiento de la democracia Fomento de la transparencia, derechos humanos y tecnología Investigación, observatorios, capacitación, soluciones tecnológicas
Guatemala	Internet Society Véase [en línea] https://www.isoc.org.gt	Inclusión digital Promoción de políticas públicas de desarrollo del internet Investigación, asesoría, capacitación, intercambio y creación de redes
Honduras	Asociación para la Ciudadanía Participativa (ACI Participa) Véase [en línea] https://aciparticipa.org	Derechos humanos
Panamá	Instituto Panameño de Derecho y Nuevas Tecnologías (IPANDETEC)	Promoción del uso y regulación de TIC Defensa de los derechos humanos en el entorno digital, incluyendo protección de datos personales, ciberseguridad, entre otros Gobernanza de internet Investigación y estudio

Fuente: Elaboración propia.

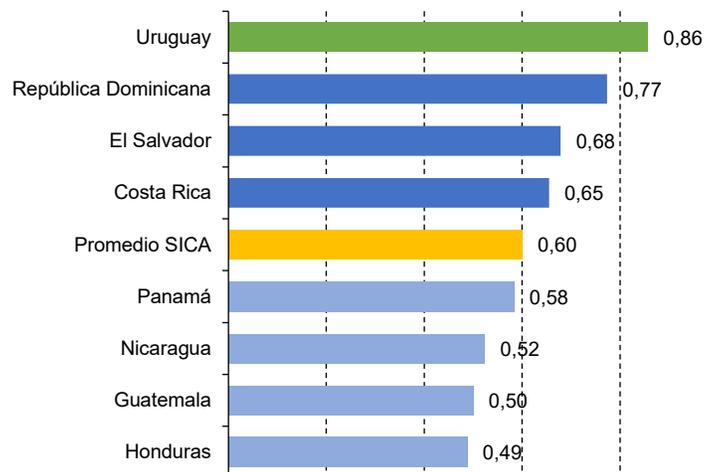
^a Iniciativa formada por la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES), la Cámara Americana de Comercio de El Salvador (AMCHAM), la Fundación Democracia, Transparencia, Justicia (DTJ), la empresa NEXTServices y ASADETIC.

^b Espacio organizado por la empresa OS City y The Trust for the Americas, con apoyo del Laboratorio Colaborativo de Innovación Pública de la Universidad de Costa Rica (INNOVAAP-UCR).

Para cerrar este apartado, resulta oportuno hacer referencia al índice de gobierno electrónico de las Naciones Unidas (EGDI) 2020 que incluye como uno de sus componentes un subíndice de participación electrónica (e-participación) “sobre la base de las características de los portales nacionales de E-Gobierno y otros sitios web gubernamentales que se relacionan con el suministro de información a los ciudadanos, consultas y toma de decisiones” (Naciones Unidas, 2020a, pág. xxix). Una comparación de los países de la subregión con el Uruguay, que está a la vanguardia en América Latina y el mundo, muestra rezago generalizado, especialmente en el caso de Panamá, Nicaragua, Guatemala y Honduras, que incluso están por debajo del promedio subregional (véase el gráfico 4). Tal como se define en el informe EGDI 2020, no siempre está claro que la multiplicación de plataformas electrónicas

“se haya traducido en una participación más amplia o más profunda. En muchos casos, la adopción de la e-participación sigue siendo baja. Más allá de las razones relacionadas con el acceso a la tecnología y las habilidades digitales, la falta de comprensión de las motivaciones para participar en línea y la renuencia de las instituciones públicas a compartir el establecimiento de la agenda y el poder de toma de decisiones parecen jugar un papel importante en el progreso limitado observado, entre muchos otros factores” (Naciones Unidas, 2020a).

Gráfico 4
Subregión SICA: subíndice de participación electrónica 2020



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Naciones Unidas, *Encuesta sobre e-Gobierno 2020. Gobierno Digital en la década de acción para el desarrollo sostenible*, Nueva York, 2020 [en línea] <https://bit.ly/3HaQeUT>.

C. Instrumentos de política pública para el impulso y desarrollo del gobierno digital

Una vez que se ha identificado la visión sobre gobierno digital con que los gobiernos de los seis países trabajan y la gobernanza que han establecido hasta el momento, es necesario explorar en qué medida la concepción de gobierno digital está incorporada en los planes o estrategias nacionales de desarrollo, cuál es el instrumento de política pública de más alto nivel que están utilizando (véase el cuadro 9) y qué otros instrumentos de política pública en esta materia se están implementando.

Cuadro 9
Países seleccionados del SICA: principales instrumentos de política pública para el impulso del gobierno digital

País	Instrumentos
Costa Rica	Plan Nacional de Desarrollo y de Inversiones Públicas 2019-2022 (PNDIP) Estrategia de Transformación Digital hacia la Costa Rica del Bicentenario 4.0
El Salvador	Agenda Digital 2020-2030
Guatemala	Plan de Gobierno Digital 2020-2026 (PGD) Agenda Nación Digital 2016-2032
Honduras	Plan Maestro del Gobierno Digital para la República de Honduras 2015 Agenda Digital 2014-2018
Panamá	Agenda Digital 2020: "El Camino a un Ciudadano Digital"
República Dominicana	Plan de Gobierno Digital 2020-2024 Agenda Digital de la República Dominicana 2016-2020

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos oficiales de los países.

Tal como se indica en el cuadro 9, los instrumentos de política pública de más alto nivel que se utilizan en los países de la subregión estudiados, para el impulso del gobierno digital, tienen básicamente tres denominaciones: plan, estrategia o agenda, lo que no necesariamente implica que tengan naturaleza distinta.

1. La República Dominicana

La Estrategia Nacional de Desarrollo de la República Dominicana 2030 (END), que está plasmada en una ley orgánica (Ley 1-12, Gobierno de la República Dominicana, 2012), está llamada a marcar un hito en la forma de conducir la Nación y el Estado y a producir un cambio fundamental en su interrelación con la sociedad (Gobierno de la República Dominicana, 2012) y es considerada “un viaje de transformación hacia un país mejor” (Gobierno de la República Dominicana, 2012, pág. 15). Contiene “la visión de Nación de largo plazo, los Ejes, Objetivos y Líneas de Acción estratégicas, un conjunto de indicadores y metas que el país se propone lograr en el horizonte temporal de aplicación de la Estrategia” (Gobierno de la República Dominicana, 2012, Art. 7).

La Estrategia considera el gobierno digital o electrónico en dos de sus cuatro ejes estratégicos.

- i) En el primer eje estratégico, para construir un Estado social y democrático de derecho y un gobierno abierto (con instituciones que actúan con ética, transparencia y eficacia al servicio de una sociedad responsable y participativa) “que garantiza la seguridad y promueve la equidad, la gobernabilidad, la convivencia pacífica y el desarrollo nacional y local” (Gobierno de la República Dominicana, 2012, Art. 7). Su línea de acción es “impulsar el desarrollo del Gobierno Electrónico sobre la base de redes tecnológicas interoperables entre sí, propiciando la interacción y cooperación con la población y el sector productivo nacional” (Gobierno de la República Dominicana, 2012, Art. 7).
- ii) En el tercer eje estratégico con el que se busca generar “una economía territorial y sectorialmente integrada, innovadora, diversificada, plural, orientada a la calidad y ambientalmente sostenible, que genera crecimiento alto y sostenido con equidad y empleo digno, y que aprovecha y potencia las oportunidades del mercado local y se inserta de forma competitiva en la economía global” (Gobierno de la República Dominicana, 2012, Art. 7).

En este eje se trata de lograr el acceso universal y uso productivo de las TIC, para lo que se deberá

- i) Consolidar la educación especializada en las mismas para garantizar los recursos humanos demandados por la creciente incorporación a la sociedad de conocimiento, con igualdad de oportunidades para todos los grupos poblacionales,
- ii) Facilitar la alfabetización digital de la población y su acceso igualitario a las TIC como medio de inclusión social y cierre de la brecha digital
- iii) Incentivar la producción de contenidos locales que apoyen el gobierno electrónico del país
- iv) Promover el uso de *software* libre para las aplicaciones del gobierno electrónico (Gobierno de la República Dominicana, 2012).

En cuanto al **principal instrumento** de política pública para el impulso del gobierno digital, en la República Dominicana hay dos, ambos alineados a la Estrategia de desarrollo 2030: la Agenda Digital 2030 (véase el cuadro 10), elaborada por el Gabinete de Transformación Digital, y el Plan de Gobierno Digital 2024, formulado por la Mesa de Gobierno Digital (Gobierno de la República Dominicana, 2021i).

Cuadro 10
República Dominicana: ejes y objetivos de la Agenda Digital 2030

Eje o componente	Objetivo general
Gobernanza y marco normativo	Impulsar acciones que desarrollen un entorno habilitador normativo e institucional para contar con una sociedad digital, inclusiva, conectada y participativa.
Conectividad y acceso	Conectar a todos los dominicanos y dominicanas al internet de banda ancha asequible como un medio para la inclusión social, el cierre de la brecha digital y el desarrollo de una economía digital nacional próspera.
Educación y capacidades digitales	Desarrollar en la ciudadanía y organizaciones las competencias digitales necesarias para afrontar con éxito los desafíos de la Sociedad Digital, impactando a todos los segmentos poblacionales y formando el capital humano necesario para garantizar el desarrollo tecnológico y social del país.

Eje o componente	Objetivo general
Gobierno digital	Promover la eficiencia y transparencia de la Administración Pública mediante el aprovechamiento de las tecnologías digitales, acercando cada vez más el Estado a la ciudadanía, mejorando su calidad de vida y fomentando el desarrollo de la sociedad.
Economía digital	Elevar los niveles de competitividad y productividad de la economía nacional mediante el desarrollo e incorporación de la tecnología en los procesos productivos, con un enfoque inclusivo que permita reducir las brechas existentes para la incorporación equitativa de todos los agentes económicos.

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Gobierno de la República Dominicana, *Agenda Digital 2030 República Dominicana*, Gabinete de Transformación Digital de la República Dominicana, 2021 [en línea] <https://agendadigital.gob.do/>.

La Agenda cuenta además “con los ejes transversales de Ciberseguridad e Innovación Tecnológica, que están articulados con sus respectivas estrategias, actualmente en curso, alineando cada objetivo y línea estratégica con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y la Estrategia Nacional de Desarrollo (END) 2030” (Gobierno de la República Dominicana, 2021i, pág. 6). En el eje de gobierno digital, para alcanzar el objetivo general, la Agenda traza tres objetivos específicos (Gobierno de la República Dominicana, 2021i):

- i) Promover de manera integral y sostenida la transformación digital en el sector público que incluye el impulso del gobierno abierto, facilitando a la ciudadanía el acceso a la información pública y a datos abiertos y el fortalecimiento de los marcos normativos.
- ii) Fortalecer las políticas públicas sectoriales a través del uso e implementación de tecnologías digitales (salud, seguridad ciudadana, cultura, igualdad de género y empoderamiento de la mujer, gestión del agua, energía, vivienda digna, turismo sostenible, sostenibilidad ambiental, transformación del transporte, agricultura, servicio exterior y entrenamiento deportivo).
- iii) Fortalecer los mecanismos de interoperabilidad y autenticación digital.

Otros instrumentos destacados de política pública vinculados a gobierno digital en la República Dominicana son:

- El Plan Nacional de Banda Ancha que declara de “alto interés nacional el derecho esencial de acceso universal a internet de banda ancha de última generación y el uso productivo de las TIC” (Gobierno de la República Dominicana, 2020, Art. 1). Con ello se busca llevar el internet a toda la gente, condición indispensable para la digitalización.
- El Portal Ciudadano del Gobierno de la República Dominicana, que es la puerta nacional y ventanilla única de ingreso hacia la totalidad de los servicios en línea, la información, transacción e interacción con el Estado dominicano (Gobierno de la República Dominicana, 2021a).
- El portal oficial de datos abiertos del gobierno, que es un mecanismo central para acceder a las distintas fuentes de datos del gobierno. Su objetivo principal es hacer que estos datos sean más fáciles de encontrar y de reutilizar (Gobierno de la República Dominicana, 2021b).
- El portal transaccional para consulta en línea de todos los procedimientos de compras públicas. Es parte del Sistema de Compras y Contrataciones Públicas de Bienes, Obras y Servicios del Estado Dominicano, del Ministerio de Hacienda (Gobierno de la República Dominicana, 2021c).
- El Portal Único de Solicitud de Acceso a la Información Pública (SAIP). Es una nueva iniciativa que ofrece a la sociedad una ventanilla única de solicitud de acceso a la información, que concentra las solicitudes de todo el gobierno. Esto permite aumentar los niveles de transparencia, la integridad en el sector público y la participación de la ciudadanía (Gobierno de la República Dominicana, 2021d).

- El Portal del Sistema Nacional para Denuncias, Quejas, Reclamaciones y Sugerencias 3-1-1, que es una herramienta a la disposición del ciudadano para realizar sus denuncias, quejas, reclamaciones o sugerencias, relativas a cualquier entidad o servidor del gobierno de la República Dominicana, para que las mismas puedan ser canalizadas a los organismos correspondientes siendo este un canal directo, centralizado y con base legal (Gobierno de la República Dominicana, 2021e).
- ONEMITUR es una plataforma digital lanzada recientemente por el presidente de la república para un nuevo estilo de gestión, innovación, servicios, inteligencia y estrategia del turismo en el país (ONEMITUR, 2021). A través de esa plataforma la ciudadanía podrá acceder a todos los servicios del Ministerio de Turismo de manera digital, automatizando y agilizando los procesos (Gobierno de la República Dominicana, 2021j y Vargas, 2021).

2. Panamá

El Plan Estratégico de Gobierno 2019-2024 de Panamá (Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo de América Latina y el Caribe, 2021b) se encuentra alineado a los objetivos de largo plazo del Plan Estratégico Nacional con Visión de Estado (PEN) Panamá 2030 (Consejo de la Concertación Nacional para el Desarrollo, 2017), que releva la dimensión tecnológica cuando plantea su visión de “un Estado con alto desarrollo humano, económico, social y tecnológico, con justicia, inclusión, igualdad de oportunidades e interculturalidad y recursos naturales sostenibles” (Consejo de la Concertación Nacional para el Desarrollo, 2017, pág. 13). El Plan de Gobierno tiene cinco pilares estratégicos y en su Pilar estratégico Núm. 1, que es el Buen Gobierno, traza una serie de objetivos específicos de los que se desprenden las tareas principales. El quinto objetivo específico es, precisamente, impulsar el gobierno digital y para alcanzarlo establece como tareas principales:

- Reducir drásticamente el exceso de trámites (tramitología) que realizan los ciudadanos y empresas con las instituciones del Estado.
- Desarrollar un plan para poner en línea los trámites gubernamentales.
- Terminar con la práctica de las instituciones públicas de solicitar a los ciudadanos documentos o información que proviene de otra institución gubernamental, por ejemplo, fotocopia de la cédula.
- Facilitar los trámites de pago de impuesto.
- Trabajar en un plan y hoja de ruta para el rediseño de todos los sistemas centrales del gobierno, es decir, sistemas contables, financieros y presupuestarios.
- Construir un portal electrónico diseñado especialmente para promover las MIPYMES en el que se publicarán sus servicios y se podrán realizar transacciones con ellas.
- Crear la Oficina de Excelencia en el Servicio a los Ciudadanos en la que se medirá y gestionará la evaluación y retroalimentación de los ciudadanos con respecto a los servicios de las entidades gubernamentales.

Además, en el Pilar estratégico número 5, educación, ciencia, tecnología y cultura, en el segundo objetivo específico sobre ciencia, tecnología e innovación se plantean como tareas específicas:

- Implementar a partir de 2021 una inversión pública total en materia de ciencia, innovación y tecnología con la meta de llegar, en 2024, al 1% del PIB.
- Iniciar el proceso para convertir a Panamá en un *hub* de innovación tecnológica del conocimiento y la innovación, integrando a todas las entidades públicas y académicas relacionadas con la innovación, la tecnología y las ciencias para aumentar la competitividad del país.

Tomando en cuenta el marco anterior, el instrumento principal de política pública para impulsar el gobierno digital es la Agenda Digital 2020, llamada “El camino a un ciudadano digital”. De acuerdo con la AIG, es el documento que se diseñó “para trazar una ruta a seguir en nuestro primer año de gestión” (Gobierno de Panamá, 2020a, pág. 4). Se parte de reconocer que “en la última década, Panamá ha contado con varias iniciativas de desarrollo de la SIC en forma de planes y proyectos, y dos agendas digitales que le preceden” (Gobierno de Panamá, 2021a, pág. 62). Lejos de desecharlas, las asume y plantea que “busca priorizarlas, articularlas y difundirlas para establecer una visión de conjunto; y en base a la elaboración de mecanismos de seguimiento y sustentabilidad, promover su continuidad y proyección” (Gobierno de Panamá, 2020a, pág. 4).

La Agenda no incluye metas declarativas o de principios, su intención es priorizar ciertas iniciativas, de acuerdo “con la estrategia general de Gobierno que impulsa la transparencia y el fortalecimiento democrático, el desarrollo económico basado en el conocimiento, la inclusión digital y el avance del gobierno electrónico como instrumento de transformación del Estado” (AIG, 2020, pág. 4). La nueva Agenda parte de que en la actualidad la denominada sociedad de la información y el conocimiento (SIC) ha colocado a las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) como su principal herramienta para la transformación y modernización, por lo que en Panamá “resulta crítico establecer criterios de apropiación de estas tecnologías, líneas estratégicas y metas específicas con el fin último de contribuir a la mejora de la calidad de vida de la población” (Gobierno de Panamá, 2020a, pág. 4).

La Agenda está estructurada en 2 pilares y 10 líneas estratégicas. Los pilares son buen gobierno y economía competitiva que genere empleos. Las líneas estratégicas son equidad e inclusión social, fortalecimiento democrático, transformación del Estado, desarrollo de infraestructura, desarrollo económico basado en conocimiento, impulso a la educación, generación de conocimiento, generación de I+D+i, articulación territorial y articulación internacional.

a) Otros instrumentos de política pública vinculados a gobierno digital en Panamá

- Plan Nacional de Competitividad. Su objetivo es desarrollar e implementar una economía avanzada, basada en la mejora continua de la competitividad, articulando al gobierno, la empresa privada y la sociedad civil. Su meta principal en relación con la AIG es posicionar a Panamá como el número 1 de América Latina en temas de competitividad (Gobierno de Panamá, 2014).
- Internet para Todos. Desde 2012 se encendió la señal de Internet para Todos, iniciativa que permitió que en la mayor cantidad de lugares posibles se tuviera conexión inalámbrica (Gobierno de Panamá, 2022c).
- 311-Centro de Atención Ciudadana. Pretende ser el contacto omnicanal “al servicio de las entidades del Estado, para que la ciudadanía obtenga información precisa proveniente de estas y confíe sus quejas, denuncias, ideas y sugerencias” (Gobierno de Panamá, 2022b).
- Panamá en línea. Con el objetivo de simplificar y digitalizar los trámites y procesos del Estado panameño, la AIG ha implementado una plataforma centralizada que permite al ciudadano realizar sus trámites de forma electrónica con las entidades gubernamentales, sin la necesidad de que intervenga una persona física (Gobierno de Panamá, 2022d).
- Panamá Digital. Es un portal único que concentra toda la información de trámites, dependencias y entidades, plataformas gubernamentales, accesos directos a trámites en línea, mejorando la accesibilidad y experiencia de los ciudadanos y empresas (Gobierno de Panamá, 2022e).

- Sistema Integrado para el Refrendo y Gestión de Cobro en línea (SIRCEL). Es una plataforma desarrollada para proveer a las entidades públicas de una herramienta que facilite y agilice, a través de flujos de procesos, la creación del expediente electrónico para solicitar su refrendo. También permite que los proveedores del Estado den seguimiento en línea a sus gestiones de cobro (Gobierno de Panamá, 2022f).
- Municipios Digitales. Incorpora las TIC a todos los municipios de Panamá con plataformas estandarizadas. Busca optimizar la calidad de los servicios públicos que se ofrecen, mediante la modernización de las herramientas de administración electrónica, los portales y las aplicaciones que permitan al ciudadano ver sus estados de cuenta y realizar pagos en los mismos, así como contar con herramientas de gestión municipal (GRP) para atender el manejo financiero y contable y los procesos de atención que permitan modernizar al municipio y mejorar la calidad del servicio prestado a los ciudadanos de los municipios (Gobierno de Panamá, 2022g).
- Sistema Estatal de Avisos y Comunicaciones de Panamá (SEPAN). Plataforma que permite enviar avisos o comunicaciones oficiales del Estado. Permite identificar a las personas naturales o jurídicas que acceden al entorno electrónico (Gobierno de Panamá, 2022h).
- Panamá Tramita. Es una plataforma que pone a disposición de la ciudadanía toda la información integrada de los diversos trámites que ofrecen las diferentes entidades del gobierno, además de descongestionar las entidades de trámites presenciales y consultas y facilitar la información a los ciudadanos (Gobierno de Panamá, 2022i).
- Bancarización, recarga y *wallet* digital para pagos electrónicos y con visa prepagada para los ciudadanos. Este proyecto provee a la ciudadanía de alternativas digitales y acceso móvil o billetera digital para acceder a los trámites digitales y promueve el comercio electrónico (Mastercard, 2020).
- Panamá Informa. Proyecto orientado a lograr el establecimiento de una plataforma informática que permita el envío oportuno de avisos o comunicaciones originados por los sistemas de gestión de procesos de tramitación, desde las instituciones participantes hacia las personas naturales o jurídicas que así lo requieran y que se hayan registrado. Para ello se establece un registro de domicilios electrónicos de las personas naturales o jurídicas (Gobierno de Panamá, 2022j).

3. Costa Rica

El Plan Nacional de Desarrollo y de Inversión Pública del Bicentenario 2019-2022 de Costa Rica (Gobierno de Costa Rica, 2018) establece como un principio ineludible la transparencia y el gobierno abierto. Para facilitar y materializar la adopción de este principio, el país no solo “ha suscrito compromisos como la Estrategia Nacional de Gobierno Abierto, el III Plan de Acción de Costa Rica 2017-2019 para la Alianza para un Gobierno Abierto” (Gobierno de Costa Rica, 2018b, pág. 30), sino que más recientemente también suscribió la Estrategia de Transformación Digital hacia la Costa Rica del Bicentenario 4.º (Gobierno de Costa Rica, 2018b). En otras palabras, se establece una conexión directa entre gobierno abierto y gobierno digital como un factor transversal para implementar el Plan.

Además, de acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo, el gobierno digital estará alineado fundamentalmente al área estratégica número 1, de competitividad e innovación, que apunta a incrementar la competitividad, la productividad nacional y la generación del empleo formal en Costa Rica, mediante el fomento de la innovación, la empresariedad, la capacitación del recurso humano, la inserción al mercado internacional y el cumplimiento de los derechos laborales. En el sector de ciencia, tecnología, telecomunicaciones y gobernanza digital se establecen tres intervenciones

estratégicas: evolución de redes móviles de telecomunicaciones (ruta 5G), ampliación del acceso a las telecomunicaciones y reducción de la brecha digital, fortalecimiento de la oferta en formación y capacitación para la alfabetización digital y la empleabilidad. En el Plan también hay otras intervenciones estratégicas de gobierno digital como la simplificación de trámites para mejorar la competitividad del sector empresarial y el bienestar de la ciudadanía y el programa de medidores inteligentes del sistema eléctrico nacional, vinculado al ordenamiento territorial.

La Estrategia de Transformación Digital hacia la Costa Rica del Bicentenario 4.0 es la política pública de mayor nivel en materia de gobierno digital del país. De acuerdo con el presidente de la república dicha Estrategia está llamada a ser un punto de inflexión en la confluencia del desarrollo humano y la tecnología, cuyo impacto final depende de todas y todos porque expresa la apuesta y el camino para

“posicionar al país como un líder en el aprovechamiento de las tecnologías digitales en el concierto de las naciones. Las tecnologías han llegado a ser un eje transversal de las políticas públicas, mediante el cual organizaciones sociales, la academia y nuestro tejido productivo construyen soluciones innovadoras para atender los retos del futuro sostenible. Esa es la razón por la cual vemos en las tecnologías disruptivas una caja de herramientas para la construcción de una sociedad más cohesionada, y para el rediseño de un Estado más transparente y eficiente” (Gobierno de Costa Rica, 2018a, pág. 3).

Esta Estrategia “está concebida para que Costa Rica construya y a su vez se beneficie de dos grandes desarrollos que transforman los procesos productivos y la calidad de vida de las personas: la cuarta revolución industrial y las sociedades del conocimiento” (Gobierno de Costa Rica, 2018a, pág. 10). La Estrategia se rige en su diseño y accionar por los siguientes principios: i) está sustentada en la transparencia; ii) es socialmente inclusiva; iii) está orientada por el principio de cocreación de valor con propósito; iv) es dinámica y flexible para adaptarse a las necesidades del país y a los avances tecnológicos; y v) está orientada al desarrollo económico con sostenibilidad ambiental (Gobierno de Costa Rica, 2018a).

La Estrategia también está alineada con diferentes instrumentos de política pública y planificación nacional: la Política Nacional de Sociedad y Economía Basadas en el Conocimiento (PNSEBC), el Plan Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (PNCTI), el Plan Nacional de Desarrollo y de Inversiones Públicas (PNDIP, 2019-2022) y las prioridades del gobierno para el MICITT (Gobierno de Costa Rica, 2018a). Los lineamientos rectores de la Estrategia son cuatro: i) la apropiación de las tecnologías de la industria 4.0 y las sociedades del conocimiento, ii) el gobierno digitalmente inteligente, entendido como el uso inteligente de datos para la toma de decisiones y para la definición de políticas públicas, iii) los servicios digitales inclusivos, integrados y seguros; y iv) el talento humano en todos los ámbitos (público, privado y en la sociedad) y los recursos financieros (Gobierno de Costa Rica, 2018a, pág. 17).

La Estrategia identifica dos ejes que en conjunto representan el direccionamiento estratégico del desarrollo de lo que se ha llamado el Gobierno Digital del Bicentenario: Pura Vida Digital y Costa Rica Inteligente. Con Pura Vida Digital se busca entregar servicios públicos digitales, integrados, seguros y de alta calidad para mejorar el bienestar de los habitantes, mientras que con Costa Rica Inteligente se impulsa la transformación de las instituciones públicas para el trabajo colaborativo y eficiente, aplicando nuevas tecnologías para la toma de decisiones inteligentes (Gobierno de Costa Rica, 2018a).

Otros dos ejes de la Estrategia que complementan y retroalimentan los de gobierno digital porque tienen como sujetos a los otros actores del desarrollo, son el de Transformación empresarial 4.0 que busca facilitar “los mecanismos necesarios para el incremento de la productividad y la competitividad de las empresas en el contexto de la Industria 4.0” (Gobierno de Costa Rica, 2018a, pág. 36), y el de Sociedad innovadora, cuya apuesta es “promover la innovación social a través de la utilización de nuevas tecnologías y el empoderamiento de los actores de la sociedad” (Gobierno de Costa Rica, 2018a, pág. 41).

Finalmente, dos ejes que son condiciones *sine qua non* del gobierno digital son garantizar una buena gobernanza “mediante la participación ciudadana y la transparencia de la gestión pública impulsando la rendición de cuentas” (Gobierno de Costa Rica, 2018a, pág. 45) y asegurar una Costa Rica conectada que impulse “el desarrollo de infraestructura de telecomunicaciones para la conectividad con un enfoque inclusivo y solidario” (Gobierno de Costa Rica, 2018a, pág. 50).

a) Otros instrumentos destacados de política pública vinculados a gobierno digital en Costa Rica

- Política Nacional de Sociedad y Economía basadas en el Conocimiento (PNSEBC), que en su quinto pilar de tecnología digital, plantea el fomento de las tecnologías digitales como catalizador del conocimiento (Gobierno de Costa Rica, 2017).
- Plan Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación 2015-2021 (PNCTI) (Gobierno de Costa Rica, 2015) que establece la incorporación del eje de transformación digital dentro de los proyectos intersectoriales y que plantea que al pensar en una gran temática como la innovación y modernización de la gestión pública, dos son los elementos que pueden conllevar a una mejor gestión pública, tanto a nivel de sector público centralizado y descentralizado, como a nivel local o municipal: gobierno abierto y gobierno electrónico (Gobierno de Costa Rica, 2015).
- Pura Vida Digital: es una plataforma en el que cualquier ciudadana o ciudadano puede realizar los principales trámites digitales de Costa Rica y además encontrar la información necesaria para llevarlos a cabo (Gobierno de Costa Rica, 2020a).
- SINCYT: es la plataforma que ofrece toda la información del Sistema de Información Nacional de Ciencia y Tecnología (Gobierno de Costa Rica, s/fa).
- CECI Desarrollo para todos: es el portal de la Red Nacional de Centros Comunitarios Inteligentes que se encuentran ubicados en distintos puntos del país. Cada centro se conforma por un laboratorio equipado con computadoras de última tecnología que ofrece diversos servicios a la comunidad. Estos centros permiten promover el desarrollo socioeconómico de todas las regiones del territorio nacional mediante la alfabetización digital de sus usuarios. En esencia, los CECI buscan el empoderamiento tecnológico de las comunidades por medio del acceso al conocimiento, la información, la creatividad y la capacidad para asumir nuevos retos (Gobierno de Costa Rica, 2022a).
- Ciudad PYME: es una web gratuita para disminuir la tasa de mortalidad empresarial y la tasa de desempleo del país. Provee apoyo sobre la reorientación estratégica necesaria sobre pymes costarricenses, transformación digital y comercialización, entre otros (Gobierno de Costa Rica, 2020b).
- Chequeo Digital: es una herramienta que permite a cualquier pyme autoevaluarse en línea en materia digital. Contribuye así en el proceso de la digitalización de las pymes, por medio de la evaluación de la madurez digital, que consiste en el conjunto de herramientas tecnológicas y habilidades digitales que tiene un negocio para adaptarse y utilizar nuevas tecnologías. Está orientada a incentivar a las pymes a ser más competitivas y productivas y es una herramienta que de forma rápida y sencilla les permite provocar cambios en su funcionamiento para estar en constante transformación (Gobierno de Costa Rica, s/fb).
- Catálogo de Correos de Costa Rica: es una plataforma sin costo de afiliación para el empresario que integra tiendas virtuales que comercializan productos por medio del servicio Pymexpress de Costa Rica (Gobierno de Costa Rica, 2020c).

- **Trámites de construcción:** es una plataforma producto de un esfuerzo interinstitucional en el que participaron varias instituciones del gobierno central y un importante grupo de municipalidades (San José, Coto Brus, Curridabat, Turrialba, Grecia, Nicoya, Flores, San Carlos y La Unión). Es una plataforma que permite tanto a ciudadanos como profesionales de ingeniería y arquitectura solicitar en línea los requisitos previos a un proceso de construcción, lo que agilizará de manera significativa los trámites para construir, reduciendo traslados, tiempo y ahorrando dinero a la ciudadanía (Revista Suma, 2019; Gobierno de Costa Rica, 2022b).
- **TVD:** es un portal que ofrece información sobre el proceso de transición de la TV analógica a la TV digital en Costa Rica, para que la ciudadanía pueda conocer más sobre la TV digital abierta y gratuita, sus características y las ventajas que trae esta nueva tecnología (Gobierno de Costa Rica, s/fc).

4. Honduras

En su visión para 2038, el Plan Estratégico de Gobierno 2018-2022: Avanzando con paso firme define un Estado moderno, transparente, responsable, eficiente y competitivo y como uno de sus objetivos específicos terminar de reorganizar y fortalecer el Estado y sus instituciones “para que sea más eficiente, transparente y con servidores públicos, que tengan un compromiso de servicio hacia el pueblo. Seremos un país de orden, con reglas claras y con trámites simples” (Gobierno de Honduras, s/fa, pág. 13). Además, define como objetivo estratégico “reorganizar y modernizar el Estado, con instituciones eficientes y transparentes, donde prevalezca el Estado de Derecho y la Democracia Participativa” (Gobierno de Honduras, s/fa, pág. 24).

En ese marco, en el área de gobernabilidad democrática y desarrollo se considera que, junto con la desarticulación institucional, las debilidades en materia de recursos humanos y la falta de procedimientos estandarizados y el escaso desarrollo del gobierno digital o electrónico son los principales aspectos que “evitan que el país cuente con una institucionalidad fuerte y eficaz en la entrega de servicios a la ciudadanía y, al mismo tiempo, en la promoción de un ambiente más propicio, para la apertura de negocios y el crecimiento económico” (Gobierno de Honduras, s/fa, pág. 98).

Como medidas de política pública relacionadas con el fortalecimiento de la institucionalidad pública y control de la corrupción, entre otras, se establecen las siguientes:

- Implementar la simplificación administrativa, para facilitar la tramitología en beneficio de la actividad empresarial y lograr una relación más fluida entre gobierno y ciudadanos.
- Concretizar el Plan Maestro de Gobierno Digital, con el fin de mejorar la información y servicios ofrecidos a los ciudadanos, con eficiencia y transparencia.
- Implementar la plataforma Honducompras 2.0, para fortalecer la transparencia en las compras y contrataciones del Estado.

En el caso de Honduras, no es muy claro cuál es el instrumento de política pública de mayor nivel para impulsar el gobierno digital. Existen dos instrumentos que aparentemente están vigentes. El primero de ellos es el Plan Maestro del Gobierno Digital para la República de Honduras formulado en enero de 2015 con el apoyo de expertos coreanos de la Agencia Nacional de la Promoción de la Industria IT (NIPA).

El Plan Maestro presenta el diagnóstico, la visión y la estrategia de gobierno electrónico, así como un conjunto de iniciativas relacionadas con compras electrónicas, impuesto integrado y sistema de aduanas, sistema del servicio administrativo gubernamental, portal de gobierno electrónico, sistema integrado de gestión del documento, sistema de recursos humanos, sistema de información de educación nacional, infraestructura de la red, sistema de manejo del desempeño y centro de datos integrados del gobierno.

El segundo instrumento es la Agenda Digital 2014-2018 que fue formulada por la Secretaría Técnica de Planificación y Cooperación Externa (SEPLAN) y no se encontró evidencia de que su vigencia haya terminado o que haya sido actualizada. El contenido de la Agenda Digital se enmarca en los objetivos de la visión de país, especialmente con el objetivo de lograr un Estado moderno, transparente, responsable, eficiente y competitivo. Además, “los objetivos de la Agenda procuran ser consistentes con las necesidades del país en el campo de las TIC y con las restricciones actuales a nivel macroeconómico, principalmente a nivel de las finanzas públicas” (Gobierno de Honduras, 2013, pág. 7).

En ella se establece como misión “promover el desarrollo de las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC) como instrumento de apoyo para la transformación social, cultural y económica de Honduras, mediante un conjunto de iniciativas innovadoras y consistentes con las necesidades actuales y los recursos existentes” (Gobierno de Honduras, 2013, pág. 16). En su visión se señala que

“Mediante la implementación de la Agenda Digital se espera sentar las bases para el desarrollo y consolidación de una cultura que promueva la sociedad del conocimiento y la información, que tenga como finalidad: ser un país con altos estándares de conectividad digital inclusiva, similares a los promedios de países de ingresos medios, que fomenta la transparencia y la eficiencia en la prestación de servicios públicos y la competitividad de la economía hondureña” (Gobierno de Honduras, 2013, pág. 16).

Los ejes estratégicos son cuatro: conectividad digital con equidad, gobierno digital, talento humano en TIC y desarrollo del marco institucional y regulatorio. Para el eje de gobierno digital, el objetivo que se plantea es

“promover el uso de las Tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) por parte de las instituciones del Estado, para crear un nuevo modelo de administración pública que permita mejorar cualitativamente la provisión de servicios e información a los ciudadanos, así como aumentar la eficiencia, eficacia y transparencia del sector público, con plena participación ciudadana” (Gobierno de Honduras, 2013, pág. 21).

a) Otros instrumentos destacados de política pública vinculados al gobierno digital en Honduras

- Marco Estratégico Operativo, formulado por la División de Gobierno Digital de la Dirección Presidencial de Transparencia, Modernización y Gobierno Digital de la SCGG, en 2018, como su propio marco normativo y de acción (Gobierno de Honduras, 2018).
- Gobierno Digital Honduras es un portal de la presidencia de la república que reúne diversos trámites como registro de marcas, auténticas y apostillas, inscripción de mipymes como proveedoras del gobierno, contratos de adhesión de comerciante individual o persona jurídica para realizar trámites en la plataforma de aduanas, trámite de concesiones para transporte de carga ante el Instituto Hondureño de Transporte Terrestre (IHTT), asistencia técnica y crediticia para emprendedores, servicios de extranjería y asociaciones sin fines de lucro y solicitud en línea de antecedentes policiales (Gobierno de Honduras, 2022).
- CONECTA es una plataforma digital de servicios para mujeres adultas y adolescentes que han experimentado cualquier situación de violencia, con el fin de asegurarles una atención integral mediante los servicios de psicología, trabajo social y asesoría legal (Gobierno de Honduras, s/fb).
- Mi Ambiente es una plataforma digital que funciona bajo la coordinación de la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente, en colaboración con el Gobierno Digital de Honduras, donde los desarrolladores de proyectos podrán presentar sus solicitudes de licencia ambiental en línea adjuntando la documentación técnica y legal correspondiente (Gobierno de Honduras, s/fc).

5. El Salvador

Tal como lo señalan Enríquez y Sáenz (2021) en un estudio reciente hecho para la CEPAL, “el Gobierno de El Salvador es el único de la subregión SICA que no cuenta con planes o instrumentos de planificación del desarrollo nacional, ni para el largo ni para el mediano plazo” (pág. 45). Más aún, de acuerdo con un documento disponible en el Portal de Transparencia de fecha 30 de abril de 2021, el Plan de Gobierno 2019-2024 se encuentra en proceso de elaboración (Gobierno de El Salvador, 2021b). La Secretaría de Innovación presentó pocos días antes de la detección del coronavirus en el país la Agenda Digital Nacional 2020-2030 que, de acuerdo con sus declaraciones, deberá marcar la ruta de trabajo coordinado entre las instituciones de Estado para su modernización. La Agenda se estructura en cuatro ejes: identidad digital; innovación, educación y competitividad; modernización del Estado; y gobernanza digital.

a) Otros instrumentos destacados de política pública vinculados a gobierno digital en El Salvador

- **Comprasal (Compras Públicas de El Salvador):** es una plataforma digital para promover y facilitar las oportunidades de negocios entre el Estado y proveedores privados, en especial a las micro y pequeñas empresas (Gobierno de El Salvador, 2021c).
- **MiEmpresa.gob.sv:** es una ventanilla electrónica que permite realizar los trámites necesarios para que los comerciantes individuales y sociedades obtengan sus registros ante las entidades públicas y privadas. Ofrece al usuario la información sobre las instituciones ante las que debe registrarse y sobre los datos, documentos y costos que son requeridos. El usuario puede llenar un formulario único, cargar los documentos una sola vez, pagar todos los costos al mismo tiempo y retirar sus registros en un mismo lugar. Este portal ha sido desarrollado con el apoyo de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo y el Gobierno de Luxemburgo, e incluido en el portal Global Enterprise Registrations (GER.co) en la lista de las 26 ventanillas únicas de registro de empresas en todo el mundo (Gobierno de El Salvador, 2021d).

6. Guatemala

La Política General de Gobierno 2020-2024 (PGG) se fundamenta en el Plan Nacional de Innovación y Desarrollo (PLANID) (Vamos por una Guatemala diferente, 2019), que a su vez está articulado con el Plan Nacional de Desarrollo K’atun: Nuestra Guatemala 2032 (PND) (Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo de América Latina y el Caribe, 2021a), la Agenda 2030 (ODS) y las Prioridades Nacionales de Desarrollo aprobadas por el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural (CONADUR) (Gobierno de Guatemala, 2021a). En la PGG se reconoce que

“no se puede hablar de modernización del Estado sin considerar el rol de las tecnologías de la información y las comunicaciones y, por consiguiente, del gobierno electrónico, gobierno abierto y la nueva tendencia: Estado abierto. Una buena aplicación del gobierno electrónico puede generar transformaciones profundas en la administración, fomentando el protagonismo de la sociedad, promocionando y llamando a la participación y fiscalización ciudadana” (Gobierno de Guatemala, 2020b, págs. 9 y 10).

Dicha Política General también establece como uno de los pilares estratégicos para el período 2020-2024 un “Estado responsable, transparente y efectivo, que procura administrar de manera efectiva y transparente las instituciones del Estado para ponerlas al servicio de la ciudadanía” (Gobierno de Guatemala, 2020b, pág.6). En el marco de ese pilar se plantea como objetivo estratégico (4.4.1) que “en el plazo de cuatro años, Guatemala debe experimentar una transformación en los mecanismos de respuesta estatales para las necesidades de la población y lograr una mejora sustancial en los indicadores de la gestión pública” (Gobierno de Guatemala, 2020b, pág. 69) y como objetivo sectorial

(4.4.2.1), impulsar el mejoramiento del servicio civil, la meritocracia, la transparencia, el control y la rendición de cuentas, en cuyo marco se consigna como acción estratégica implementar la identidad digital para mejorar la identificación y atención al ciudadano.

El objetivo 4.4.2.2 apunta a hacer eficientes los procesos en las instituciones del Estado; incorporar tecnología y controles que permitan atender y resolver oportunamente las gestiones de los ciudadanos y se define que, con el objeto de mejorar la eficiencia de las instituciones del Estado, es urgente “institucionalizar los programas de Gobierno Electrónico y rediseñar los compromisos de Gobierno Abierto para que la sociedad civil, la academia y el sector productivo se incorporen a ellos. Asimismo, es necesario incrementar los espacios de participación ciudadana en la fiscalización y auditoría social” (Gobierno de Guatemala, 2020c, pág. 70). Asimismo, se trazan acciones estratégicas que conectan gobierno electrónico (digital) con gobierno abierto:

- Institucionalizar el Programa de Gobierno Electrónico por medio de la creación de un marco legal y una política pública sobre la temática.
- Analizar y rediseñar los compromisos del país en materia de gobierno abierto.
- Promover la incorporación y participación activa de la sociedad, academia y sector productivo en las actividades de desarrollo de gobierno electrónico y gobierno abierto (identidad digital).
- Desarrollar los espacios necesarios para fomentar la participación ciudadana en la toma de decisiones gubernamentales y la fiscalización.

En ese marco se define como meta que para 2023 los 14 ministerios del Estado cuenten con un programa de gobierno electrónico (Gobierno de Guatemala, 2020b).

En Guatemala, el gobierno presentó en 2021 el Plan de Gobierno Digital 2021-2026 como el instrumento de política pública de mayor jerarquía para el impulso del gobierno digital, afirmando en su introducción que con la definición de este Plan

“el Gobierno de Guatemala manifiesta su firme compromiso con la transformación digital de los Ministerios de Estado; y, en la medida de las posibilidades, en las demás instituciones del Organismo Ejecutivo, a través de la institucionalización de medidas, programas y proyectos de gobierno digital, como herramienta esencial en la modernización de los servicios públicos, transparencia y diseño eficiente de los procesos; donde, el ciudadano, resulte ser el protagonista en el proceso de transformación de la gestión pública, a través de la creación de un ecosistema de colaboración e innovación, con la participación activa de los distintos sectores del Estado guatemalteco” (Gobierno de Guatemala, 2020b, pág. 75).

También se señala que la creación del Plan de Gobierno Digital se define en el marco de la Política General de Gobierno 2020-2024 y que, a través de este,

“se busca abordar de una manera más integral y holística el tema del gobierno digital, como un proceso sostenible y a mediano plazo, considerando los constantes cambios de la tecnología; se tiene como prioridad, atender y resolver oportunamente la gestión ciudadana de los servicios públicos, mediante la incorporación de un ecosistema conformado por actores gubernamentales, organizaciones no gubernamentales, empresas, asociaciones de ciudadanos e individuos en general, quienes respaldan la producción y el acceso a los datos, servicios y contenido a través de interacciones con el gobierno” (Gobierno de Guatemala, 2020b, pág. 6).

De acuerdo con el Plan, se trata de abordar este nuevo enfoque de la gestión gubernamental, orientada hacia un gobierno digital con el que “se pretende crear un ecosistema colaborativo e inclusivo, con la participación de la iniciativa privada, academia, organizaciones de la sociedad civil, el Gobierno de Guatemala y el ciudadano” (Gobierno de Guatemala, 2020b, pág. 6). El Plan constituye “el marco orientador de las distintas intervenciones que, los Ministerios de Estado y demás instituciones del Organismo Ejecutivo; puedan impulsar en materia de reingeniería para la adopción del gobierno digital dentro de la administración pública” (Gobierno de Guatemala, 2020b, pág. 15). Su objetivo general es “promover la implementación del Gobierno Digital en los 14 Ministerios de Estado, para mejorar la calidad y eficiencia en prestación de servicios públicos al ciudadano, bajo los principios de: productividad, transparencia, control y rendición de cuentas” (Gobierno de Guatemala, 2020c, pág. 15). Sus objetivos específicos son:

- Promover un gobierno eficiente mediante el uso intensivo de la tecnología digital para mejorar la productividad y calidad en la prestación de los servicios públicos a la población.
- Impulsar la inclusión digital para la democratización del acceso a las tecnologías de la información y la comunicación en la prestación y obtención de servicios públicos de calidad.
- Promover una gestión transparente en los ministerios de estado, facilitando el control y rendición de cuentas en la prestación de servicios públicos.
- Fomentar el desarrollo de capacidades en el organismo ejecutivo y los ciudadanos, para el máximo aprovechamiento de las tecnologías digitales en la gestión de los servicios públicos.

Estos objetivos dan paso a los cuatro ejes estratégicos: gobierno eficiente, inclusión digital, gestión transparente y educación digital.

a) Otros instrumentos destacados de política pública vinculados a gobierno digital en Guatemala

- Política Económica 2016-2021 “Crecimiento Económico Incluyente y Sostenible”: fue presentada por el Ministerio de Economía (MIECO) en septiembre de 2020 y en su eje 7, Mejorar el clima de negocios, se plantea, entre otras actividades relacionadas con el gobierno digital, fortalecer el registro mercantil, el registro de propiedad intelectual, la ley antitrámites y la creación e implementación de la ventanilla única de comercio exterior e inversión (Gobierno de Guatemala, 2020c).
- Estrategia Nacional de Seguridad Cibernética: su objetivo es fortalecer las capacidades de la nación, creando el ambiente y las condiciones necesarias para asegurar la participación, el desarrollo y el ejercicio de los derechos de las personas en el ciberespacio (Gobierno de Guatemala, 2018b).
- Prensa.gob.gt: es una plataforma digital lanzada por la Secretaría de Comunicación Social de la Presidencia (SCSP) en julio de 2021, cuyo propósito es difundir información y datos estatales, ofrecer la información de lo que está sucediendo en cada institución del ejecutivo, facilitar el trabajo de los medios de comunicación y proveer más recursos para que se realice una labor periodística más completa (Gobierno de Guatemala, 2021d).
- Sistema Electrónico para la Administración de Procesos de Proyectos de Consejos de Desarrollo (Siprocode): es una plataforma para presentar los proyectos municipales que pretende reducir de 180 días hábiles a 20. Contiene también aspectos de monitoreo en tiempo real para conocer detalles clave de las obras y permite agilizar los trámites administrativos y dar seguimiento a la emisión de los dictámenes técnicos. Los usuarios podrán conocer también los avances que llevan documentos que son requeridos para los proyectos de los consejos departamentales de desarrollo (Codede) (Gobierno de Guatemala, 2021c).

D. Formación de servidores públicos en TIC y gobierno digital

Las competencias y la calidad de las personas que integran el servicio público es un asunto vital para conseguir una gestión pública eficaz y eficiente que asegure el cumplimiento de los fines del Estado. Sin servidores públicos competentes y probos, la administración pública no puede cumplir con su mandato y asegurar los derechos de la ciudadanía. Las afirmaciones anteriores han sido válidas para todos los modelos que ha adoptado la administración pública en el pasado y también lo es para su transformación digital. Los dispositivos inteligentes, los sistemas automatizados, la interconexión, la robótica o la inteligencia artificial no sustituyen o relegan la importancia de contar con líderes digitales y servidores públicos con las competencias que la nueva era requiere. Además de manejo y dominio de las tecnologías emergentes (como internet de las cosas o *blockchain*), se necesitan conocimientos y habilidades en áreas de especialización como innovación pública, ciencia de datos y análisis de *big data*.

Como señala el BID (2021a), “no hay transformación digital posible sin especialistas digitales para llevarla adelante y sin que todos los servidores públicos puedan implementar adecuadamente las nuevas tecnologías” (pág. 3). Es indispensable actualizar tanto las habilidades como la mentalidad de los funcionarios públicos para que, por una parte, puedan potenciar la gestión pública aprovechando al máximo las oportunidades digitales y, por otra, puedan gestionar los riesgos que trae consigo la revolución digital. Pero más aún, como señala Mejía (2019), “impulsar la transformación digital en el sector público no solo requiere habilidades técnicas digitales. Las habilidades políticas digitales también tienen una gran demanda”. De acuerdo con esta autora,

“una lección de América Latina es que ya no es suficiente con invertir en las habilidades digitales de las oficinas de tecnologías de la información en las agencias públicas. Impulsar la transformación digital requiere de responsables políticos que sean conscientes del potencial de las soluciones digitales y de datos” (Mejía, 2019).

En ese sentido, la Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico adoptada en 2007 por la XVII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno establece como una de sus prioridades que las administraciones públicas que la suscriben desarrollen

“programas de adaptación de los empleados públicos a los nuevos sistemas de Gobierno Electrónico, promoviendo la profesionalización de los mismos de conformidad con la Carta Iberoamericana de la Función Pública, a los fines de conservar y desarrollar las nuevas competencias garantizando de esta manera la sostenibilidad en el tiempo de la ejecución de los procesos electrónicos” (CLAD, 2007, pág. 18).

Al respecto, en el Informe EGDI 2020 de las Naciones Unidas se destaca como uno de los puntos clave para la transformación digital el desarrollo de capacidades de los capacitadores, entendida esta como “mejorar las capacidades de las escuelas de administración pública y otras entidades y mecanismos de creación de capacidad” (Naciones Unidas, 2020a, pág. 188). Las Naciones Unidas señalan en su informe como algo fundamental el desarrollo de capacidades a nivel individual, entendidas como “las creencias, mentalidades, valores, actitudes, conocimientos, habilidades y competencias de las personas” (Naciones Unidas, 2020a, pág. 195) y establece que existe una brecha creciente de capacidades digitales desfavorable para los empleados del sector público, respecto a los del sector privado.

En relación con lo anterior, el BID (2020) subraya que el rol de las escuelas de formación de los servidores públicos es fundamental para el desarrollo de las competencias digitales que se requieren para que las estrategias de gobierno electrónico tengan éxito. Sin embargo, en América Latina y el Caribe, “la mayoría de los gobiernos de la región no ha abordado en profundidad aun el reto de la gestión del capital humano para la transformación digital ni desde la perspectiva de la transformación digital ni

desde la del servicio civil” (BID, 2020, pág. 38). Como se puede apreciar en el cuadro 11, la oferta formativa disponible a través de los sitios web de las entidades de la subregión SICA responsables de la formación de los servidores públicos es limitada.

Cuadro 11
Centroamérica y República Dominicana: entidades públicas responsables de la formación de servidores públicos

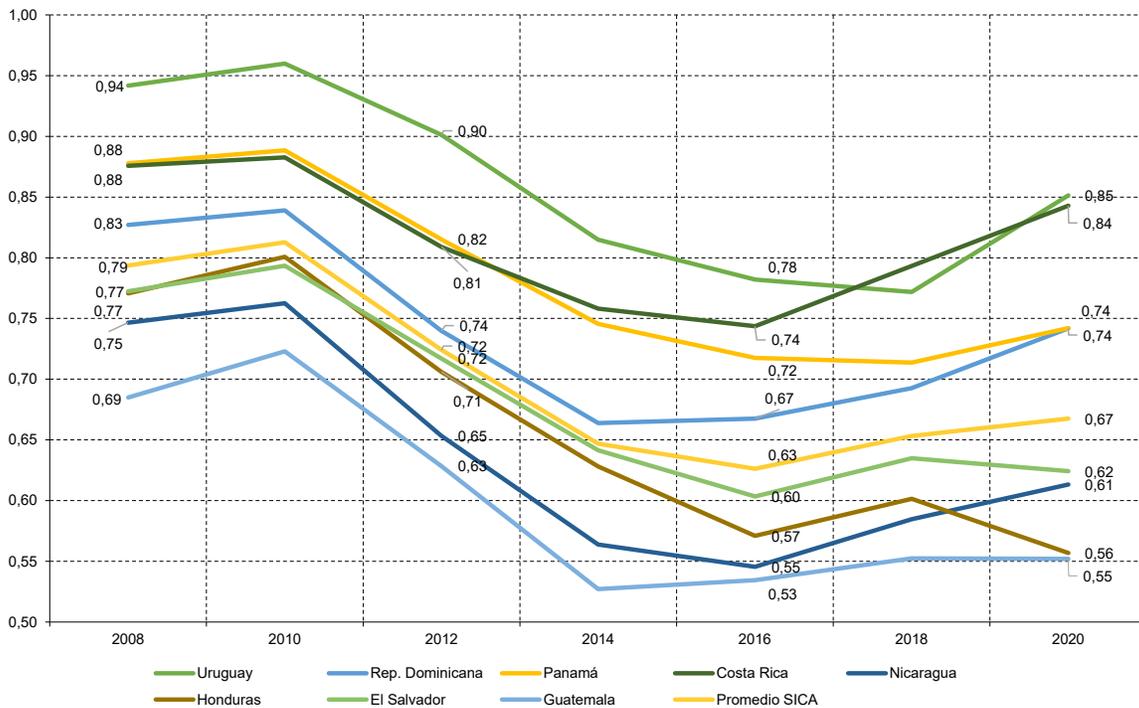
País	Entidad pública responsable de la formación de los servidores públicos	Agencia independiente	Depende de otra entidad	Oferta formativa en competencias digitales
República Dominicana	Instituto Nacional de Administración Pública (INAP)		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Panamá	Dirección de Carrera Administrativa		<input type="checkbox"/>	
Costa Rica	Dirección General de Servicio Civil		<input type="checkbox"/>	
Honduras	Dirección General del Servicio Civil		<input type="checkbox"/>	
El Salvador	Secretaría de Innovación		<input type="checkbox"/>	
Guatemala	Instituto Nacional de Administración Pública	<input type="checkbox"/>		

Fuente: Elaboración propia.

Nota: La oferta formativa en competencias digitales corresponde a la información disponible en los sitios web de cada una de las entidades.

El EGDI desarrollado por las Naciones Unidas considera el capital humano como uno de los subíndices que lo integran y aunque no está referido exclusivamente a las capacidades de los servidores públicos, sino a las de la población de los diferentes países en general, es una referencia importante para considerar las condiciones para el desarrollo de las estrategias de transformación digital.

Gráfico 5
Centroamérica y República Dominicana: subíndice capital humano: evolución según país, 2018-2020



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, *Encuesta sobre E-Gobierno, 2020. Gobierno Digital en la década de acción para el desarrollo sostenible*, Nueva York, 2020 [en línea] <https://bit.ly/3HaQeUT>.

En el gráfico 5 se presenta la situación y la evolución del indicador para los países de la subregión, tomando como punto de comparación la medición para el Uruguay, país que ocupa el quinto lugar en América Latina para 2020 y el promedio para los países de la subregión SICA. La medición efectuada en este subíndice desde 2008 muestra que todos los países de la subregión (con excepción de Costa Rica) tienen rezago en el desarrollo de su capital humano. De hecho, para 2020 hay cuatro países (El Salvador, Nicaragua, Honduras y Guatemala) que están por debajo del promedio de la subregión.

La necesidad de dar continuidad a los servicios públicos en el marco de la pandemia generada por el COVID-19 impulsó a todos los Estados de la subregión a desarrollar con urgencia y de manera acelerada los procesos formativos de los servidores públicos, principalmente en ofimática, y a usar plataformas para el teletrabajo y la educación en línea.

Así, el INAP de la República Dominicana impulsa los programas “Servidor Público Digital” y “República Digital”, desde los que ofrece cursos abiertos para servidores públicos, orientados a que conozcan en qué consiste la estrategia de transformación digital, así como para sensibilizar y desarrollar competencias digitales fundamentales, incluyendo el uso de las TIC y el uso de firma electrónica. A partir del cambio de gobierno en 2020 el INAP está desarrollando un proceso de relanzamiento de su trabajo en el cual se prevé que la capacitación para la transformación digital será fortalecida.

En Panamá, la AIG creó el Instituto de Tecnología e Innovación (ITI), que ofrece una serie de cursos para desarrollar capacidades en el uso de las TIC en los procesos de innovación digital del gobierno. Además, se desarrollan acciones formativas en colaboración con empresas internacionales del sector tecnologías y con universidades del país.

En Honduras el Instituto Nacional de Formación Profesional (INFOP) ofrece cursos en línea en temas como diseño gráfico y ofimática. Además, entidades públicas hondureñas han firmado convenios para desarrollar acciones formativas en colaboración con importantes empresas tecnológicas como ORACLE y CISCO.

El Gobierno de El Salvador, a través de la Secretaría de Innovación de la Presidencia, anunció la formación de 1.200 servidores públicos a través de programas de formación que incluyen temas como planificación estratégica, innovación en la gestión pública, modernización de procesos, *project management*, firma electrónica, ciberseguridad, desarrollo de *software* y servicios web, bases de datos, nuevas tecnologías para la conectividad e inteligencia artificial, entre otros.

En Guatemala, la GAE desarrolla un proceso formativo dirigido a funcionarios públicos a través de *webinars* semanales que, aunque no responden a un diseño curricular sistemático, permiten desarrollar temas informativos y de capacitación tecnológica, con el apoyo de expertos, académicos y representantes de empresas tecnológicas. Adicionalmente, en convenio con el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), está trabajando en el diseño de un diplomado orientado a desarrollar competencias tecnológicas de los servidores públicos.

E. Participación en redes y espacios internacionales

Tal como se señaló en el capítulo anterior, uno de los fenómenos producidos por la importancia que ha cobrado en el mundo el gobierno digital es la creación de diferentes espacios, mecanismos y articulaciones a nivel mundial, regional y subregional. En el caso de los países de la subregión del SICA analizados, los seis participan en distintos espacios o mecanismos internacionales, principalmente en tres: la Red de Gobierno Electrónico de América Latina y el Caribe, la Red GEALC, la Agenda Digital eLAC y la Estrategia Digital del SICA.

La Red GEALC inició en 2003 y está integrada por las autoridades de las agencias de gobierno digital de los países de la región. Su objetivo es apoyar las “políticas de gobierno digital con el ciudadano, y en particular las poblaciones más vulnerables, en el centro” (BID/OEA, s/f), para lo que impulsa la cooperación horizontal, la elaboración de políticas públicas participativas, la formación de funcionarios públicos, el conocimiento de aspectos claves de la construcción de una estrategia nacional de gobierno digital y el intercambio de soluciones y expertos entre los países de la región. Cuenta con el acompañamiento permanente de la OEA y el BID, que la apoyan con cooperación técnica y a través de proyectos específicos, y tiene como países observadores a Andorra, España y Portugal, que son los tres miembros europeos de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB).

La Red desarrolla una reunión ministerial bianual que es “una instancia de alto nivel político que convoca a autoridades de países de América Latina y el Caribe, un entorno idóneo para establecer acciones conjuntas entre países de la red, fomentar la cooperación horizontal y discutir rumbos y tendencias de gobierno electrónico” (BID/OEA, s/f). En esa línea, se abre un espacio para que ministros y expertos en gobierno electrónico compartan sus experiencias y conocimientos en la materia y se invita a expertos de otros continentes. En los años alternos se efectúan reuniones de directores nacionales de gobierno digital. La Red trabaja con base en ocho líneas de trabajo: coronavirus, firma digital, interoperabilidad transfronteriza, innovación, *software* público, tecnologías emergentes, datos abiertos y ciberseguridad.

Entre los principales esfuerzos de la Red GEALC destacan:

- El intercambio de conocimiento que la transformaron en el principal entorno de referencia para más de 60 funcionarios responsables de impulsar el gobierno digital en los países de la región.
- Ediciones bienales de los premios a la excelencia en gobierno digital (excelGOB), que reconocen las mejores soluciones en temas como transparencia, participación ciudadana, y transformación digital, y en las que han participado candidaturas de más de 20 países.
- El establecimiento de un fondo de cooperación horizontal (FOCOH), que ha movilizó más de un centenar de expertos entre 20 países.

Los países de la subregión del SICA actualmente participan en la Red de manera distinta. Una expresión de ello es su participación en los grupos permanentes de trabajo que son siete. Costa Rica participa en los siete, El Salvador y la República Dominicana en cinco, Panamá en cuatro, Guatemala en dos y Honduras está solo en uno. En la práctica, el nivel de desarrollo del gobierno digital en los países está relacionada con su participación activa en la red. Esto resulta paradójico, porque los países que tienen menos desarrollo deberían estar más interesados en participar para aprovechar las experiencias de los países más avanzados y promover apoyos bilaterales o multilaterales.

El otro espacio regional en que participan los países de la subregión SICA es la Agenda Digital para América Latina y el Caribe, eLAC que, como se dijo en el capítulo II, tiene una naturaleza diferente a la Red GEALC. Se trata de una estrategia digital que se construye o actualiza cada dos años en la Conferencia Ministerial sobre la Sociedad de la Información de América Latina y el Caribe para promover en la región el desarrollo del ecosistema digital (CEPAL, 2021).

Sus orígenes remontan a 1999, cuando el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas resolvió que las reuniones de alto nivel del período de sesiones de 2000 estuvieran dedicadas al tema del desarrollo y la cooperación internacional en el siglo XXI: la función de la tecnología de la información en el contexto de una economía mundial basada en el saber. Como respuesta, los países de América Latina y el Caribe, convocados por el Gobierno del Brasil y la CEPAL, aprobaron en julio de 2000 la Declaración de Florianópolis, que apuntaba al uso de las tecnologías de la Información y de las comunicaciones (TIC) para el desarrollo (CEPAL, 2021b).

Luego de varios años de diálogo sobre la relación entre las TIC, el crecimiento y la equidad, en 2005 se adoptó el Compromiso de Río que instituyó el Plan de Acción de la Sociedad de la Información en América Latina y el Caribe, conocido como eLAC 2007 (CEPAL, 2021b). A partir de allí, de acuerdo con la CEPAL, la eLAC se ha convertido en una referencia importante para los gobiernos y otros actores involucrados en consolidar una visión de transformación digital en la región (CEPAL, 2021b). Desde esa perspectiva, la séptima Conferencia Ministerial sobre la Sociedad de la Información de América Latina y el Caribe se reunió en noviembre de 2020 con el propósito de revisar

“los retos y las oportunidades que ha planteado la pandemia sobre el uso y adopción de tecnologías digitales y su rol para la reactivación y la reconstrucción económica. En este marco se aprobó la Agenda digital para América Latina y el Caribe hacia 2022 (eLAC2022), que contiene 8 áreas de acción —además de un apartado específico sobre la lucha contra la pandemia y la recuperación y reactivación económica— e identifica 39 objetivos específicos para su implementación” (CEPAL, 2021b).

Las ocho áreas de acción son: i) infraestructura digital; ii) transformación digital y economía digital; iii) gobierno digital; iv) inclusión, competencias y habilidades digitales; v) tecnologías emergentes para el desarrollo sostenible; vi) confianza y seguridad digital; vii) mercado digital regional; y viii) cooperación regional digital (CEPAL, 2020). Para la CEPAL, la Agenda Digital eLAC 2022 ubicada en el contexto de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas y los ODS es relevante

“para promover el uso de las TIC a favor de la prosperidad social y económica, la innovación y el consumo sostenible. La agenda eLAC2022, de este modo, es fundamental para el desarrollo del ecosistema digital en América Latina y el Caribe, así como para impulsar la integración y la cooperación regional hacia una transformación digital más inclusiva” (CEPAL, 2021b).

En el área de gobierno digital se establecen tres objetivos (CEPAL, 2021a):

- Impulsar estándares abiertos, bajo el principio de neutralidad tecnológica, que faciliten y agilicen los servicios gubernamentales y promuevan servicios multicanal y multidispositivo.
- Fomentar la adopción de una estrategia regional de estándares y acuerdos para la interoperabilidad de la identidad digital, la firma digital, la apostilla digital y la historia clínica digital.
- Promover el uso de sistemas digitales para compras gubernamentales y contratos de servicios y obras públicas.

Lo anterior demuestra que, para los gobiernos de la subregión, la eLAC y la Red GEALC representan una oportunidad que permitirá fortalecer los procesos de desarrollo del gobierno digital, aunque es muy difícil medir su nivel de aprendizaje y aprovechamiento del espacio, así como el nivel de aporte e iniciativa que representan en el concierto latinoamericano.

El tercer espacio internacional en que participan los países de la subregión es el más reciente y el que está impulsando el propio SICA. En 2015 fue lanzada la Estrategia regional digital para el desarrollo de la sociedad de la información y el conocimiento en el SICA (ERDI), con el objetivo de

“proporcionar a los países miembros del SICA un entorno facilitador para que avancen de manera coordinada y armonizada, en la implementación de iniciativas regionales públicas y privadas, donde el diálogo y el intercambio de experiencias promuevan el desarrollo de la sociedad de la información y el conocimiento en la región; contribuyendo al desarrollo económico, político y social en beneficio de la población centroamericana” (SG-SICA, 2015, pág. 6).

La ERDI fue concebida como el marco de referencia de la implementación de las acciones y políticas regionales para construir objetivos compartidos que permitan avanzar en la construcción de una Centroamérica digital. Es el instrumento estratégico que potenciará la utilización de las nuevas tecnologías y permitirá avanzar de manera coordinada y armonizada en la digitalización de la región. Por otra parte, la estrategia

“responde a las prioridades regionales establecidas por los Jefes de Estado y de Gobierno de los países miembros del SICA y está alineada con los principales compromisos, acciones y metas establecidas en foros y organismos internacionales sobre la construcción de la sociedad de la información y el conocimiento, donde los países miembros del SICA participan activamente” (SG-SICA, 2021b).

Sin embargo, no es sino hasta el 15 de marzo de 2021 que “los países miembros del SICA iniciaron acciones para integrar y construir una agenda digital regional y aprovechar todo el potencial que ofrecen las tecnologías digitales para impulsar la transformación digital de la región” (SG-SICA, 2021a). Ese día

“los representantes de las máximas autoridades nacionales y las instancias regionales vinculadas al desarrollo de la Sociedad de la Información de la Región, integrados en el equipo de trabajo conocido como Grupo Ad Hoc avanzaron en una agenda común para el proceso de transformación digital de Centroamérica y la República Dominicana” (SG-SICA, 2021a).

Asimismo, la Secretaría General del SICA (SG-SICA) también impulsa un proceso de transformación digital con su estrategia regional SICA Digital, para hacer más eficaz y eficiente el funcionamiento del sistema y las diferentes instancias regionales que lo conforman. SICA Digital es un instrumento que “en el contexto de la pandemia, permitió llevar a cabo reuniones, acercamientos y tomar decisiones ágiles en momentos claves de la crisis sanitaria y de la dinámica del proceso de integración” (SG-SICA, 2021a). La SG-SICA también ha impulsado el uso de herramientas concretas como la firma digital SICASign, facilitando la comunicación con el sistema de reuniones virtuales SICAMeeting y profundizando la coordinación intersectorial a través de la Plataforma Colaborativa SICA24.

Finalmente, en el marco del SICA hay dos esfuerzos específicos que se están desarrollando. El primero está a cargo de la Secretaría de Integración Económica (SIECA) y el segundo de la Comisión Técnica Regional de Telecomunicaciones (COMTELCA), que es un organismo especializado de integración que coordina y armoniza el desarrollo de la industria de las telecomunicaciones y las TIC en la región⁹. La SIECA, por su parte, impulsa la Plataforma de Comercio Centroamericana (PDCC) para gestionar transacciones comerciales asegurando la interoperabilidad, transparencia y trazabilidad regional entre los sistemas de aduanas, migración, ventanillas únicas, salud, agricultura y ganadería. Puede ser también un trampolín para conectar la subregión con otras regiones y vincularla con plataformas de otro nivel. La iniciativa forma parte de la Estrategia Centroamericana de Facilitación de Comercio y Competitividad (EFCC) y cuenta con el apoyo de la Unión Europea.

La COMTELCA, aunque muy lentamente, ha estado trabajando en la formulación de una Agenda Digital Mesoamericana (ADM) con el objetivo de “impulsar la construcción de una sociedad de la información y el conocimiento entre los países miembros, mediante alianzas y cooperación entre múltiples partes interesadas, que faciliten el desarrollo digital inclusivo en beneficio de la población” (Proyecto Mesoamérica, 2020). Las líneas estratégicas planteadas para la ADM son infraestructura,

⁹ La COMTELCA está constituida por los Estados parte de México, Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica, Panamá y la República Dominicana (véase [en línea] https://www.sica.int/preguntas/que-es-comtelca_1_125519.html).

fortalecimiento de capacidades y desarrollo de contenidos, economía digital, seguridad digital y gobierno digital.

De lo anterior se desprende que las iniciativas y espacios relacionados con el gobierno digital en la subregión SICA son muy recientes y apenas están despegando, por lo que hasta el momento no han significado aportes sustantivos para los países integrantes.

F. Cooperación internacional para el desarrollo del gobierno digital

La cooperación internacional es una expresión del compromiso global de las naciones para conseguir el desarrollo a nivel planetario sustentado en los principios de solidaridad, alianzas para el desarrollo y responsabilidades compartidas y diferenciadas, consignados en la Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo (2005) y el Programa de Acción de Accra (2008). Estos compromisos globales también se retomaron en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, particularmente en el ODS 17, Alianzas para lograr los objetivos, que establece metas concretas para los países desarrollados como la de aportar el 0,7% de su ingreso nacional bruto a la asistencia oficial al desarrollo (meta 17.2) y movilizar recursos financieros adicionales de múltiples fuentes para los países en desarrollo (meta 17.3).

En este marco, los procesos de transformación digital expresan un ámbito en el que la cooperación internacional, a partir de sus diferentes modalidades, ofrece tanto a los países donantes como a los receptores múltiples oportunidades de asociación para el desarrollo con amplias posibilidades de generar impacto en todos los ámbitos del desarrollo de los países en desarrollo. Tal como señala la OCDE (2020), para aprovechar al máximo la transformación digital en el contexto de la crisis actual es más importante que nunca potenciar la cooperación internacional y establecer nuevas alianzas, ya que

“dado el impacto ampliamente transversal de las herramientas digitales, la adopción de un modelo renovado de cooperación, con una amplia red de socios que incluya al sector privado y a la sociedad civil y que se centre en la transformación digital de la región de América Latina y el Caribe, podría apoyar a los países a superar las trampas del desarrollo” (OCDE, 2020).

Este marco de oportunidades contrasta con la realidad de la subregión. Aun cuando el alcance exploratorio de este estudio no permitió realizar una identificación pormenorizada de toda la cooperación internacional que los países reciben y una cuantificación de los montos movilizados, la información disponible indica que, en materia de transformación digital, la cooperación internacional está poco desarrollada y no representa una prioridad estratégica en las agendas de los gobiernos de la subregión y de sus socios para el desarrollo si se compara con la cantidad y montos movilizados en otros ámbitos de la cooperación al desarrollo.

Se identificaron 17 entidades que cooperan con los diferentes países de la subregión a partir de tres modalidades: cooperación financiera, técnica y sur-sur. La mayoría de las iniciativas corresponden a proyectos bajo la modalidad de cooperación técnica y financiera y, a pesar de las amplias ventajas y posibilidades que presenta la cooperación sur-sur y triangular, es la modalidad de cooperación menos desarrollada. Las temáticas de cooperación son diversas. Sin embargo, la mayoría de los países están ejecutando iniciativas de innovación y transformación digital en ámbitos como la conectividad, la educación y la formación, sectores económicos con potencial de crecimiento (mipymes, café, cacao, emprendimiento), intercambio de experiencias y de buenas prácticas, ciberseguridad y modernización de la administración tributaria entre otros (véase el cuadro 12).

Cuadro 12
Centroamérica y República Dominicana: cooperación internacional para la transformación digital

País	Entidad cooperante	Modalidad de cooperación			Temáticas abordadas
		Financiera	Técnica	Sur-Sur	
República Dominicana	Agencia Nacional de Sociedad de Información (NIA) de la República de Corea	<input type="checkbox"/>			Centro de acceso a la información
	Gobierno de la República de China (Taiwán)		<input type="checkbox"/>		
	Gobierno del Uruguay			<input type="checkbox"/>	
	Gobierno de Chile			<input type="checkbox"/>	
	Gobierno de Colombia			<input type="checkbox"/>	
Panamá	Unión Europea		<input type="checkbox"/>		Reforma de la administración pública
	Banco Interamericano de Desarrollo (BID)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		Fortalecimiento del servicio civil Conectividad para la transformación digital Administración tributaria Transporte Innovación territorial Transparencia de la inversión pública
	Banco Interamericano de Desarrollo (BID)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		Mejora de eficiencia fiscal e innovación digital Transformación digital de la administración tributaria TIC para jóvenes Emprendimientos digitales Apoyo al programa Panamá en línea
	Organización de Estados Americanos (OEA)		<input type="checkbox"/>		Intercambio de experiencias y buenas prácticas internacionales
	Gobierno de los Estados Unidos		<input type="checkbox"/>		Ciberseguridad
	Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)		<input type="checkbox"/>		Interoperabilidad gubernamental y gobernanza digital
	Gobierno de Estonia		<input type="checkbox"/>		Ciberseguridad, identidad digital, interoperabilidad gubernamental, cooperación entre empresas de tecnología
	Agencia Nacional de Sociedad de Información (NIA) de la República de Corea		<input type="checkbox"/>		
Costa Rica	Banco Interamericano de Desarrollo (BID)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		Educación Modernización del sistema tributario Digitalización del sector construcción Transformación digital para la productividad y equidad
	Gobierno de Colombia			<input type="checkbox"/>	Intercambio de buenas prácticas en materia tecnológica y de transformación digital
	Gobierno de Israel		<input type="checkbox"/>		Ciberseguridad
	Consejo de Bioeconomía Alemán		<input type="checkbox"/>		Bioeconomía

País	Entidad cooperante	Modalidad de cooperación			Temáticas abordadas
		Financiera	Técnica	Sur-Sur	
Honduras	Banco Interamericano de Desarrollo (BID)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		Digitalización de emprendimientos, cadena de café y cacao Atención de emergencia COVID-19. Mipymes agrícolas Transformación digital y competitividad digitalización de servicios ciudadanos y economía digital Distrito creativo digital Transparencia fiscal Apoyo al Sistema de ciencia, tecnología e innovación Educación
	Gobierno de la República de Corea		<input type="checkbox"/>		Formación de docentes en TIC Lineamientos para el Plan Maestro TIC 2038
	Banco Interamericano de Desarrollo (BID)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		Economía digital Ecosistema digital Plataformas digitales de pago de servicios básicos en zonas rurales Educación Transformación digital de pymes Registro médico electrónico Salud Administración tributaria
El Salvador	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID)	<input type="checkbox"/>			Formación de servidores públicos en TIC
	Gobierno de la República de China (Taiwán)	<input type="checkbox"/>			Formación de servidores públicos
	Unión Europea	<input type="checkbox"/>			Habilidades digitales para la exportación de servicios
	Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC)	<input type="checkbox"/>			Formación en ciberdelitos
	Corporación de la Cuenta del Milenio (MCC)	<input type="checkbox"/>			Conectividad y acceso a TIC en 210 escuelas
Guatemala	Banco Interamericano de Desarrollo (BID)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		Transformación digital y conectividad Tecnologías agrícolas para mypes Banda ancha y ecosistema TIC Tecnologías digitales para la inclusión financiera

Fuente: Elaboración propia.

G. Nivel de implementación y desempeño del gobierno digital

A partir de lo expuesto en los apartados anteriores se puede concluir que en los seis países de la subregión del SICA analizados se registran esfuerzos y avances en el impulso del gobierno digital que son de distinta naturaleza, profundidad y envergadura. No se puede negar que existe un esfuerzo e interés político (aunque muy diferenciado) por hacer avanzar el gobierno y la agenda digital en los gobiernos y en poner las TIC al servicio de la ciudadanía. Sin embargo, aunque se observan avances en la visión y los enfoques, en la gobernanza (normativa, institucionalidad y liderazgo) y en la construcción de instrumentos (agendas, estrategias, planes, políticas y plataformas), resulta difícil medir los niveles de implementación y de resultados o impactos en el desarrollo de las democracias, las economías, los Estados y las sociedades.

Aunque el objetivo de este trabajo no es evaluar el gobierno digital, es muy importante registrar y dejar constancia de que en ninguno de los países existe evidencia de un sistema robusto y efectivo de seguimiento y evaluación del gobierno digital. Por ello, la profundidad de los avances en las agendas, planes y estrategias digitales, así como sus niveles de implementación, sigue estando entre las cuentas pendientes de la subregión. Destacan dos esfuerzos en este marco; el primero es la "Revisión del Gobierno Digital de Panamá" hecho por la OCDE a solicitud del gobierno de aquel país a través de la AIG y realizado entre 2018 y 2019. El segundo es el trabajo realizado en 2020 por la Contraloría General de la República de Costa Rica "Transformación Digital de la Administración Pública: desafíos de la gobernanza para un modelo eficiente e integrado", que consiste en un informe de opiniones y sugerencias cuyo propósito es "brindar un insumo técnico a la Asamblea Legislativa para la toma de decisiones que impulse al sector público hacia la ruta de la transformación digital" (Contraloría General de la República de Costa Rica, 2020, Introducción).

A partir de lo anterior es comprensible que las principales aproximaciones al desempeño y los resultados del gobierno digital en los países de la subregión se hagan mediante instrumentos internacionales, sobre todo, como ya ha sido señalado antes, el índice de gobierno electrónico (EGDI) de las Naciones Unidas. De acuerdo con este último, y tal como se muestra en el cuadro 13, entre 2008 y 2020 todos los países de la subregión SICA registraron progresos. Costa Rica es el país que revela el mayor índice de avance y Honduras el menor. Asimismo, Costa Rica, Panamá y la República Dominicana están por encima del promedio de la subregión y la distancia entre nuestros países y el Uruguay, que es el más avanzado en América Latina y el Caribe, es muy grande. En el cuadro 13 se muestra el largo camino por recorrer que les queda a los gobiernos de nuestros países en materia de gobierno digital.

Cuadro 13
Centroamérica y República Dominicana: índice de gobierno electrónico de las Naciones Unidas, 2008 a 2020

Año	Costa Rica	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá	El Salvador	República Dominicana	Uruguay	Promedio SICA
2008	0,51	0,43	0,40	0,37	0,47	0,50	0,49	0,56	0,45
2010	0,47	0,39	0,41	0,36	0,46	0,47	0,46	0,58	0,43
2012	0,54	0,44	0,43	0,36	0,57	0,55	0,51	0,63	0,49
2014	0,61	0,32	0,41	0,28	0,52	0,50	0,45	0,74	0,44
2016	0,63	0,48	0,36	0,38	0,49	0,47	0,49	0,72	0,47
2018	0,70	0,50	0,45	0,42	0,61	0,55	0,57	0,79	0,54
2020	0,76	0,52	0,45	0,51	0,67	0,57	0,68	0,85	0,59

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de información de Naciones Unidas, "2020 E-Government Development Index", E-Government Knowledgebase [en línea] <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Data/Compare-Countries> [fecha de consulta: 22 de julio 2021].

En lo que se refiere al subíndice de servicios en línea (véase el cuadro 14), la República Dominicana muestra el mayor avance y nivel actual en los 12 años (entre 2008 y 2020), mientras que Guatemala presenta el índice más bajo y El Salvador retrocedió en 2020 al mismo nivel de 2008. El Uruguay vuelve a ser un buen indicador, no solo de la distancia respecto a nuestros países, sino sobre todo, del desafío que aún enfrentan los gobiernos de la subregión en este campo que es condición de posibilidad del gobierno digital.

Cuadro 14
Centroamérica y República Dominicana: subíndice servicios en línea, 2008 a 2020

Año	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá	República Dominicana	Uruguay	Promedio SICA
2008	0,44	0,58	0,47	0,37	0,29	0,41	0,51	0,51	0,44
2010	0,30	0,43	0,31	0,30	0,25	0,28	0,37	0,48	0,32
2012	0,50	0,67	0,46	0,38	0,31	0,46	0,54	0,55	0,48
2014	0,61	0,54	0,15	0,40	0,09	0,37	0,39	0,85	0,36
2016	0,64	0,49	0,67	0,31	0,38	0,33	0,51	0,78	0,48
2018	0,67	0,63	0,65	0,51	0,40	0,66	0,66	0,89	0,60
2020	0,68	0,58	0,51	0,46	0,55	0,62	0,76	0,84	0,60

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de información de Naciones Unidas, "2020 E-Government Development Index", E-Government Knowledgebase [en línea] <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Data/Compare-Countries> [fecha de consulta: 22 de julio 2021].

El subíndice de infraestructura de telecomunicaciones (TII, por sus siglas en inglés) está basado en datos proporcionados por la Unión Internacional de Telecomunicaciones (ITU, por sus siglas en inglés), y arroja bastante luz sobre este elemento vital para el desarrollo del gobierno digital (véase el cuadro 15). El país de la subregión que presenta mayores avances es Costa Rica, seguido por Panamá, mientras que Honduras vuelve a ser el más atrasado.

Cuadro 15
Centroamérica y República Dominicana: subíndice infraestructura

Año	Costa Rica	El Salvador	Honduras	Guatemala	Nicaragua	Panamá	República Dominicana	Uruguay	Promedio SICA
2008	0,23	0,14	0,07	0,12	0,07	0,12	0,15	0,25	0,13
2010	0,24	0,19	0,13	0,15	0,08	0,22	0,17	0,32	0,17
2012	0,31	0,26	0,22	0,22	0,12	0,44	0,26	0,44	0,26
2014	0,45	0,32	0,20	0,27	0,17	0,46	0,29	0,56	0,31
2016	0,49	0,32	0,17	0,22	0,20	0,44	0,28	0,63	0,30
2018	0,63	0,38	0,23	0,29	0,28	0,45	0,37	0,70	0,38
2020	0,75	0,51	0,32	0,48	0,38	0,65	0,53	0,86	0,52

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de información de Naciones Unidas, "2020 E-Government Development Index", E-Government Knowledgebase [en línea] <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Data/Compare-Countries> [fecha de consulta: 22 de julio 2021].

Otro factor que por su relevancia para el gobierno digital debe medirse sistemáticamente es el de los datos abiertos. La apertura de datos es crucial en esta era digital, no solo para generar valor económico y social, sino también para contribuir a políticas públicas más efectivas y a gobiernos más transparentes que puedan hacer frente a la creciente desinformación y a la complejidad de sus sociedades. Una manifestación de la importancia que ha cobrado la apertura de datos de los países es que actualmente existen cuatro índices que la miden:

- El Barómetro de Datos Abiertos (BDA) de la Iniciativa Latinoamericana por los Datos Abiertos (ILDA, Iniciativa Latinoamericana de Datos Abiertos/Open Data Barometer, 2020).
- El Índice Global de Datos Abiertos (Global Open Data Index, GODI, por sus siglas en inglés) (Open Knowledge Foundation, 2021).
- El Inventario de los Datos Abiertos (ODIN) de la Universidad de Salamanca (Universidad de Salamanca, 2021).
- El Índice OCDE de Datos Abiertos, Útiles y Reutilizables (OURdata) (OCDE, 2019b).

Según el Barómetro de Datos Abiertos 2020 para América Latina y el Caribe (ILDA, Iniciativa Latinoamericana de Datos Abiertos/Open Data Barometer, 2020), a cuatro años de la última medición, los países de la región "han avanzado en materia de apertura de datos, pero estos avances no son de carácter transformador" (pág. 6). En general, los resultados presentan una calificación promedio para los 24 países de América Latina y el Caribe de 40,38 puntos, de un total de 100 posibles, lo que muestra, "una gran oportunidad de mejora para la región como un todo" (ILDA, 2020, pág. 15).

Cuadro 16
Centroamérica y la República Dominicana: índice de datos abiertos 2020

País	Categoría 2020	2020	2017	2016	2015	2014	2013
Costa Rica	7	45,44	31,00	20,00	29,00	30,00	30,00
El Salvador	20	24,84	N/D	17,00	N/D	N/D	N/D
Guatemala	17	31,06	26,00	24,00	N/D	N/D	N/D
Honduras	15	37,28	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D
Nicaragua	24	16,79	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D
Panamá	11	42,99	30,00	20,00	N/D	N/D	N/D
República Dominicana	8	45,10	N/D	30,00	N/D	N/D	N/D
Uruguay	1	63,55	56,00	50,00	51,00	44,00	33,00
Promedio SICA		34,79					

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de la Iniciativa Latinoamericana de Datos Abiertos/Open Data Barometer (ILDA), "Barómetro Regional de Datos Abiertos para América Latina y el Caribe", 2020 [en línea] https://barometrolac.org/?_year=2020&indicator=ODB.

En ese marco, el Barómetro indica que los líderes de la región pueden considerar dar un salto de calidad, mientras que Centroamérica y el Caribe tienen mucho por hacer y crecer en la agenda de datos abiertos en términos más básicos. Si bien todos los gobiernos deben mejorar en todos los aspectos de esta agenda, muchos gobiernos de Centroamérica y el Caribe deben hacer aún mayores esfuerzos para al menos alcanzar niveles básicos de preparación e implementación, teniendo en cuenta que la generación de valor es una deuda de todas las subregiones. Ahora bien, la subregión

“ha sostenido una leve mejoría en sus políticas de datos. Por ejemplo, Guatemala pasó de tener una calificación de 24 puntos en el 2016, a tener 31 puntos en el 2020. Costa Rica, por su parte, ha demostrado una consistencia en su progreso, ya que no solo es el país que más ha aumentado su puntuación general, sino también es el país que mejor calificación tiene en el índice de implementación, y el segundo mejor (solo atrás de Honduras) en el índice de impacto. Entre los casos de éxito, el otro país de la región que le disputa a Costa Rica su liderazgo en la aplicación de políticas de datos abiertos es Panamá” (ILDA, 2020, pág. 38).

Sin embargo, Chang (2020) señala que, si se examina con más detenimiento el Barómetro, ninguno de esos avances se traduce en una mejoría en la vida del ciudadano o en la transparencia del gobierno. En cuanto a este último, según los datos de BDA, en Guatemala, El Salvador y Nicaragua la política de datos abiertos no ha tenido ningún impacto en aumentar la transparencia o la rendición de cuentas del país.

“Y cuando digo ningún impacto, me refiero a que la puntuación es 0. Aunque para ser justos, Honduras (40) y Costa Rica (50) salvan ligeramente a la región en ese aspecto. Ahora, si discutimos si ha habido un incremento de la efectividad del gobierno a partir del uso de datos, todos los países centroamericanos, sin excepción alguna, han fracasado rotundamente en esa variable” (Chang, 2020, pág. 38).

Los seis países analizados en el presente estudio enfrentan un gran desafío también en la apertura de datos, además de estar frente a una ventana de oportunidad en la implementación del gobierno digital, ya que solo en la medida en que los gobiernos y la subregión avancen en la implementación de plataformas digitales, la apertura podrá jugar un rol reforzando los valores de un Estado y una sociedad democráticos, libres e inclusivos.

Ahora bien, todas las mediciones anteriores relacionadas con el gobierno digital, si bien son recientes, son previas a la irrupción del COVID-19 y es innegable que en materia de gobierno digital y uso de las TIC, la crisis generada por la pandemia y su gestión por los gobiernos y los Estados marca un antes y un después. En todo el mundo tanto los Estados como las sociedades se vieron obligados a acelerar e intensificar el uso de las TIC para el desarrollo de las actividades cotidianas en los países, tanto laborales, productivas, comerciales y financieras como educativas, sociales y culturales.

El COVID-19 “sorprendió a los gobiernos de la subregión SICA con diferentes niveles de avance en los procesos de transformación digital y de uso de las TIC en la gestión y la política pública” (Enríquez y Sáenz, 2021, pág. 52) y la implementación de un gobierno digital se convirtió en una necesidad urgente para facilitar los procesos y la interacción con la ciudadanía al realizar los trámites, a fin de lograr una eficaz y eficiente prestación y obtención de servicios públicos virtuales. De manera similar, la ciudadanía acrecentó su conciencia sobre el poder del internet y de las nuevas tecnologías digitales y su interés en la realización de transacciones en cualquier momento y desde cualquier dispositivo conectado a internet, lo que a su vez se transformó en mayores niveles de exigencia en el servicio público y de rechazo al burocratismo de los formularios, a los tiempos de espera, a las largas filas y a la peregrinación por las distintas instituciones de gobierno.

El impacto de ello ha sido que frente a la crisis profunda generada por el COVID-19, todos los gobiernos han hecho uso de las TIC para enfrentar sus efectos y varios de ellos, sobre la base de constatar sus limitaciones, han logrado hacer algunos avances no solo para gestionar mejor la crisis sanitaria, económica y social, sino para mantener funcionando el aparato público y los diferentes servicios a la ciudadanía. Los esfuerzos más claros y emblemáticos se han hecho en rubros vitales para la ciudadanía y la sociedad como el trabajo, la salud, la educación y los servicios públicos esenciales.

Así por ejemplo, la pandemia obligó a actualizar y fortalecer los marcos legales y normativos en materia de teletrabajo y se impulsaron iniciativas novedosas e innovadoras en este campo. En Costa Rica, las autoridades han hecho énfasis en promover el teletrabajo en todos los puestos cuyas funciones puedan ser realizadas desde esta modalidad, tanto en el sector público como en el privado, para promover el aislamiento social y contener el avance del virus. Solo entre marzo y septiembre de 2020, según informes del Gobierno Central, 14.000 funcionarios públicos pertenecientes a 56 instituciones se encontraban ya en modalidad de teletrabajo.

En Panamá, a nivel estatal, la AIG ha potenciado el uso de la plataforma MyUC para la Red Nacional Multiservicios (RNMS), una herramienta de telefonía y trabajo colaborativo en la nube, disponible para todas las instituciones del Estado, que permite establecer comunicación colaborativa entre las entidades estatales y la ciudadanía (Gobierno de Panamá, 2020b). En el campo de la salud, varios gobiernos han desarrollado aplicaciones móviles con el propósito de brindar información útil sobre las formas principales de prevención del contagio del COVID-19, brindar noticias sobre la pandemia, reducir el contacto físico entre pacientes y proveedores de atención médica y facilitar el proceso de vacunación.

En la República Dominicana un ejemplo es Aurora MSP, programa informático autónomo desarrollado por el Ministerio de Salud Pública que provee información a la población sobre el COVID-19 y conecta con más de 200 médicos a través de herramientas como WhatsApp y Telegram, permitiendo a los ciudadanos realizar videollamadas y obtener asistencia vía telefónica o texto (Gobierno de la República Dominicana, 2022).

En Panamá se han generado diversas plataformas virtuales, una de ellas es “Protégete Panamá” creada por el Ministerio de Salud y la AIG junto con las empresas Google y Apple, que es una herramienta “de notificación de exposición de contactos, y en el marco de la reapertura comercial, brindar un apoyo a los panameños y extranjeros que estén en la república de Panamá, para que puedan conocer en tiempo oportuno, si han estado expuestos a un positivo de COVID-19, y realizar las gestiones necesarias para evitar complicaciones, según los protocolos ya establecidos por el Ministerio de Salud” (Gobierno de Panamá, 2021b).

En Costa Rica, la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) ha liberado una nueva versión de la aplicación EDUS con registro de síntomas y condiciones para COVID-19. Esta aplicación permite dar seguimiento a casos confirmados y sospechosos de alto riesgo (CCSS, 2022). Por su parte, en Guatemala se ha creado Alerta Guate, una aplicación oficial de comunicación de emergencia del Gobierno que maneja el Ministerio de Salud. Esta fue desarrollada en colaboración con Israel y Google, y puede descargarse en todos los dispositivos Android y iOS. Tiene información actualizada del avance del coronavirus en el país y permite contactar a servicios de emergencia, aun si no se tiene acceso wifi o datos de navegación (Gobierno de Guatemala, 2021b). Por último, en El Salvador el gobierno ha desarrollado un efectivo sistema de vacunación contra el COVID-19 que cuenta con una plataforma digital en la que las personas pueden programar su cita, introduciendo el número del Documento Único de Identidad (DUI) o el número de carné de residente si es extranjero y la fecha de nacimiento (Gobierno de El Salvador, 2021 y 2020b).

Ahora bien, a pesar de estas iniciativas, muchas de ellas inéditas y todas de gran utilidad para la ciudadanía, los sistemas de salud están lejos de responder a las necesidades de las poblaciones. Además de su permanente actualización y lograr la universalización de su uso en la población, otra exigencia de esta modalidad de prestación de servicios de salud en línea a los gobiernos de la subregión es la construcción de políticas públicas “que prevean la sanción de marcos legales para su implementación, la digitalización de la información médica, la interoperabilidad y la atención de aspectos como la privacidad y la seguridad de los datos” (CEPAL, 2020d, pág. 11).

En otro de los terrenos fundamentales del desarrollo, la educación, al igual que en el resto del mundo y con el propósito de asegurar la continuidad del proceso de enseñanza/aprendizaje principalmente en la niñez y juventud, los seis países de la subregión objeto de este estudio están implementando la educación en línea o a distancia, lo que ha implicado transformaciones aceleradas no solo en la modalidad de las clases, sino en la pedagogía y los métodos educativos (Gobierno de El Salvador, 2020b).

Los seis países han creado plataformas educativas virtuales, en algunos casos en cooperación con empresas como Google, con agencias de gobierno o con organismos multilaterales y en varios de ellos, dichas plataformas se han complementado con soluciones de aulas virtuales (Gobierno de El Salvador, 2020b). Pero tal como sucede en el teletrabajo y en la salud, también en la educación los esfuerzos están muy lejos de responder a las necesidades y los desafíos de la época y de las sociedades. Además de que el enfoque y el uso de herramientas tecnológicas no se ha desplegado de manera plena ni ha sido siempre el adecuado, el uso de las soluciones de educación en línea “solo es posible para quienes cuentan con conexión a internet y dispositivos de acceso”, pero “el acceso de los hogares a los dispositivos digitales es también desigual en la región, especialmente entre los distintos niveles socioeconómicos y culturales” (CEPAL, 2020d, pág. 9). En consecuencia,

“el gran reto de los países y Gobiernos de la subregión, sin excepción, es generar una propuesta educativa virtual o a distancia que sea crecientemente inclusiva, lo que requiere, por una parte, considerar el contexto y las posibilidades que ofrece la infraestructura digital y el acceso a servicios de internet y a dispositivos y por otra, construir los planes y políticas públicas que contengan las acciones y los medios y recursos necesarios para concretarla” (Gobierno de El Salvador, 2020b, pág. 62).

Como conclusión, el gobierno digital en los seis países analizados es una reforma del Estado en marcha que ha mostrado avances y logros, pero también revela fuertes debilidades y restricciones. No cabe duda de que visto en una perspectiva mundial, se encuentra en una fase de desarrollo muy inicial y tiene aún muchas condiciones adversas, no solo por los niveles de atraso y desigualdad que marcan a los países, sino por la profunda debilidad de la institucionalidad democrática en la mayoría de los Estados. A pesar de ello, la experiencia acumulada, los esfuerzos realizados y las iniciativas impulsadas son una invaluable fuente de aprendizaje que además permite dibujar un mapa bastante claro de los desafíos que sociedades, empresas, academia y gobiernos deberán enfrentar en el corto y mediano plazo. Esto se abordará en el próximo capítulo.

IV. Hallazgos y desafíos

Para hacer una valoración crítica de los esfuerzos e iniciativas que en materia de gobierno digital están desarrollando los gobiernos de la subregión SICA analizados a lo largo del presente estudio, así como de los desafíos principales que deben enfrentar en el corto, mediano y largo plazo, se retomará la visión y perspectiva establecida en el primer capítulo que plantea el gobierno digital no como el uso simple y mecánico de las TIC en la gestión gubernamental, sino como aquel que, a través de un profundo proceso de transformación (que debe ampliarse al conjunto del Estado) adquiere la capacidad de utilizar intensiva y creativamente el conocimiento, distribuido entre los diferentes actores del desarrollo (gobierno inteligente) y las TIC para promover y optimizar el gobierno abierto, con el propósito de recrear y fortalecer la democracia y alcanzar un desarrollo sustentable, equitativo e incluyente que potencie la sociedad del conocimiento y posibilite la mayor calidad de vida de la gente.

A. Entorno y situación general

1. Las TIC están transformando la gestión pública, sin embargo, no pueden resolver factores no tecnológicos

Aunque las tecnologías y los procesos de transformación a partir de la cuarta revolución industrial tienen el potencial de mejorar significativamente la manera en la que los gobiernos ejercen sus labores y en la que las personas ejercen su ciudadanía, las tecnologías por sí solas no pueden resolver problemas u obstáculos basados en factores de otra índole (políticos, económicos y socioculturales). En ese marco, hay una tendencia mundial y también en América Latina y en la subregión SICA que genera una equivocada equivalencia entre el potencial de transformación de la tecnología con su habilidad para resolver problemas para los que puede ser un factor de solución, pero no el único. Para no caer en este error, es necesario considerar los riesgos y las consideraciones éticas de crear intervenciones tecnológicas para un amplio rango de problemas.

Así, el potencial de la tecnología generó la ilusión del solucionismo tecnológico (Morozov, 2013) y la idea de que la tecnología es innatamente buena, que en todos los casos generará un impacto

positivo y que puede resolver cualquier tipo de problema. Aunque la tecnología puede y debería jugar un papel importante en la resolución de problemas que se deben enfrentar desde la institucionalidad pública, no debe hacerse en abstracto y sin considerar otros factores que impactan esos problemas. Las intervenciones tecnológicas deben reconocer tanto las limitantes como los riesgos que se pueden generar en su implementación. Si no lo hacen, podrían generar más desilusión, restricciones y conflictos que soluciones en el desempeño y los fines de la administración pública.

En muchos casos, la tecnología no solo no resuelve los problemas sino que contribuye a su gravedad, como ha ocurrido en países que, a partir de la creación de sistemas de identidad digital y de subsidios, han vulnerado el derecho a la privacidad o han abierto la puerta para un control social desmedido. En otros casos se ha utilizado la tecnología para espiar de manera indebida a políticos, periodistas y líderes de la sociedad civil, o se han utilizado las redes sociales para propagar narrativas falsas y manipular la opinión pública.

2. Los países de la subregión SICA enfrentan la cuarta revolución industrial y la transformación digital desde condiciones estructurales de desigualdad, pobreza y exclusión social

El cambio de época producido por la era digital y las transformaciones que está provocando impactan directamente a los países de la subregión y a esta en su conjunto, sorprendiéndolos en una situación de debilidad y desventaja producidas, en buena medida, por las condiciones de desigualdad, injusticia social y crisis democrática. En consecuencia, la irrupción y penetración de internet y las nuevas tecnologías, así como los procesos de transformación digital, se ven condicionados por los altos niveles de descohesión social, pobreza y exclusión, realidad que ha quedado dramáticamente expuesta por la crisis generada por el COVID-19 que, además, mostró de golpe que en esta época los países para avanzar hacia el desarrollo ya no pueden ser gobernados sin digitalización y que la gestión digital es una necesidad de la administración pública y no algo optativo. Además, desnudó las carencias y las brechas existentes dentro de cada país y entre los países de la subregión, las asimetrías de la subregión con relación a América Latina y el Caribe y al mundo, y la insuficiencia y debilidad de los esfuerzos que estaban haciendo los gobiernos.

El hecho de que los procesos de transformación digital en la subregión sucedan en un contexto de desigualdad estructural influye en todos los campos de acción y en los resultados. Esto impide que muchas personas puedan aprovechar las oportunidades que ofrecen las nuevas tecnologías si no se impulsan políticas y acciones para hacer visibles esas oportunidades e igualarlas. Por esta razón, las políticas públicas son cada vez más relevantes para lograr que los cambios fruto de la transformación digital permitan avanzar más rápidamente en un desarrollo social inclusivo y no amplíen las brechas en una región con grandes niveles de desigualdad en varias dimensiones del desarrollo (CEPAL, 2021d). En ese contexto, los países de la subregión están inmersos en dinámicas de creciente tensión política y social que generan condiciones muy complejas para impulsar procesos de reforma del Estado, incluyendo los relacionados con las estrategias de transformación digital.

3. El impacto del COVID-19 ha generado crisis y retrocesos en el desarrollo y el bienestar de la subregión, pero su gestión evidenció que las aplicaciones de gobierno digital impulsadas permiten aprovechar mejor las oportunidades y ofrecer soluciones innovadoras

Los seis gobiernos de la subregión, con diversas modalidades y velocidades, multiplicaron sus iniciativas de uso de las TIC en diferentes áreas de la administración pública para mantener activos los servicios públicos y ofrecer respuestas efectivas a los problemas generados por la grave crisis provocada por el COVID-19. La experiencia desarrollada por los gobiernos revaloriza la importancia del gobierno digital y subraya la necesidad y urgencia de profundizarlo y acelerar su marcha, sin embargo, este aún no es parte de una visión

más sistemática y estratégica de la reforma y modernización de las administraciones públicas como condición para enfrentar los efectos de la pandemia y encarar los desafíos del desarrollo de la subregión.

Aquí es clave tener presente que, tal como se planteó en el primer capítulo, el gobierno digital no se trata únicamente de poner servicios en línea y lograr una mayor eficiencia operativa, sino que consiste en adoptar las TIC como elemento básico de modernización del sector público. En consecuencia, solo desde una perspectiva de transformación del Estado el gobierno digital adquiere pleno sentido y puede desplegarse para ofrecer, junto a la ciudadanía y demás actores sociales, nuevas formas de valor público y hacer que los servicios y los procedimientos gubernamentales sean de diseño digital por esencia. Esto requiere la integración de las TIC en el centro de las agendas de reforma del Estado desde su misma concepción. Ese es el desafío al que se enfrentan los gobiernos de la subregión y que ha quedado mejor dimensionado a la luz de la pandemia.

Por otra parte, el deterioro de las economías de la subregión y la caída en los ingresos fiscales en todos los países que la integran impactarán negativamente en las finanzas públicas y por tanto en la disponibilidad de recursos y la capacidad de los Estados para responder a los desafíos que deben enfrentarse. Esto debería conducir a los tomadores de decisiones a fijar su mirada en la reforma del Estado y la transformación digital como estrategia para hacer más eficiente y eficaz el gasto público y mejorar su calidad.

4. Sin la transformación digital de los gobiernos y los Estados no se podrá avanzar hacia una nueva democracia a la altura de la época, capaz de hacerse cargo de la complejidad actual de las sociedades y de enfrentar con éxito los retos del desarrollo postulados por la Agenda 2030

Todos los países de la subregión, con causas y manifestaciones diversas, presentan diferentes síntomas de debilitamiento en sus regímenes políticos y en general la institucionalidad y los mecanismos democráticos existentes se ven rebasados por nuevos conflictos y realidades, así como por los cambios generados por la era digital y la irrupción de las TIC. En este contexto, el mundo entero y también los países de la subregión enfrentan la necesidad y responsabilidad de usar adecuadamente el potencial que ofrecen las tecnologías y la transformación hacia gobiernos digitales para contribuir a la construcción de una nueva democracia que ofrezca más y mejores resultados, y que establezca nuevos mecanismos y modalidades de interacción, participación y relación entre la ciudadanía y los actores de la sociedad con el poder público y sus instituciones. Aun así, después de muchos años de implementaciones de gobierno digital en América Latina, ese potencial de transformación social de alta escala aún no se ha desplegado plenamente.

B. Desarrollo del gobierno digital en la subregión SICA

1. Todos los países han avanzado en el desarrollo de leyes e instrumentos normativos que regulan y respaldan las estrategias de gobierno digital; sin embargo, persisten importantes niveles de fragmentación, desarmonía e incluso vacíos en áreas clave

Como se señaló en el capítulo anterior, en todos los países estudiados se han emitido normas que contribuyen a abrir paso al gobierno digital, como leyes de simplificación administrativa, de acceso a la información pública, de datos abiertos, de teletrabajo, entre otras. Estos instrumentos, muchos de ellos novedosos, pueden considerarse como base de la renovación de los marcos normativos para la transformación digital. Algunos incluso renuevan conceptos definidos en legislaciones anteriores. Sin embargo, hace falta superar la desactualización de los marcos normativos e institucionales alrededor del gobierno digital y pasar a un nivel mayor de articulación y conexión sistémica y desarrollar una concepción integral.

También será importante que los nuevos marcos normativos promuevan la inclusión de otros actores de la sociedad en la generación de valor para la transformación digital y fortalecer las instituciones con competencias rectoras y reguladoras del desarrollo tecnológico de los países. Un salto cualitativo sería que los países incorporen en sus constituciones nacionales una visión de transformación digital y de derechos digitales, que proporcione un marco coherente y prospectivo al desarrollo del gobierno digital y la construcción de la sociedad del conocimiento. Derechos clave para la ciudadanía como el acceso a la información pública o la privacidad sobre los datos personales, aun cuando en general están regulados en las leyes de acceso a la información u otros instrumentos, en la práctica son continuamente vulnerados, por lo que se hace necesario instaurar en el marco normativo nuevos mecanismos que los aseguren.

2. Los países han avanzado en el diseño de instrumentos de políticas públicas para rectorar sus acciones de gobierno digital, así como de instrumentos complementarios, no siempre armonizados y con una brecha entre la realidad y sus postulados

El nivel de formulación alcanzado por los países en sus instrumentos de política pública vinculados al gobierno digital configura una importante base para su desarrollo. Exceptuando a El Salvador, que no cuenta con un plan nacional de desarrollo¹⁰, en todos los países la modernización de la gestión pública y el uso de las TIC, la transparencia, el acceso a la información y la participación de la sociedad en ello, están considerados en sus planes de desarrollo y se retoman en sus instrumentos rectores o complementarios de gobierno digital.

Aunque no hay uniformidad en la conceptualización, la tendencia es extender el uso de “gobierno digital”, sustituyendo a “gobierno electrónico”. Sin embargo, en algunos países ambos conceptos se usan de forma indistinta (la República Dominicana, Panamá y Honduras). Es relevante que los instrumentos de política pública existentes en los países tengan una visión amplia y una comprensión integral y, en general, con sentido estratégico del gobierno y su transformación digital. Además, al menos conceptualmente, está establecida la importante relación entre gobierno digital, desarrollo y participación-cocreación con la sociedad. Sin embargo, el vínculo del gobierno digital con el fortalecimiento de la democracia es un asunto que aparece de forma explícita de manera excepcional (la República Dominicana).

En relación con el alcance temporal de los instrumentos rectores de gobierno digital, El Salvador y Guatemala lo han hecho para el mediano-largo plazo (2030 y 2032 respectivamente) y en el resto de los países es de corto-mediano plazo. Si se tiene en cuenta que la transformación digital de los gobiernos implica procesos de largo aliento, es relevante que los instrumentos de política pública consideren un alcance temporal con ese horizonte.

Si bien, como se verá más adelante, es necesario reforzar el marco de políticas públicas relativas al gobierno digital, el desafío más importante es utilizar los instrumentos que ya se tienen para guiar estratégicamente a los gobiernos en su transformación y asegurar que esta se desarrolle con la participación efectiva de la sociedad. De manera resumida, el desafío en este punto es pasar de las declaraciones y enunciados a los hechos y hacerlo con sentido democrático.

A excepción de la revisión efectuada por la OCDE a la Agenda Digital Nacional de Panamá y las mediciones que periódicamente realizan otras entidades internacionales en todos los países, no se encontró evidencia de la existencia de sistemas nacionales de seguimiento y evaluación de las

¹⁰ De acuerdo con la nota aclaratoria en el Portal de Transparencia del Gobierno de El Salvador (31 de julio de 2021), el plan se encuentra en proceso de elaboración. Véase [en línea] <https://www.transparencia.gob.sv/institutions/capres/documents/plan-general-de-gobierno>.

estrategias, agendas o planes de gobierno digital. En ese sentido, reforzar las capacidades nacionales y los instrumentos y metodologías de monitoreo y evaluación del gobierno digital es sin duda una tarea pendiente que debe ser emprendida cuanto antes para contar con elementos que aseguren el cumplimiento de los propósitos trazados y el desarrollo oportuno y proactivo de ajustes derivados de cambios en el entorno nacional, regional y global.

Reforzar las políticas de datos abiertos es otro desafío relevante de la subregión, especialmente para dotar a las estrategias de gobierno digital y a la gestión pública de la legitimidad, participación e inteligencia social necesarias para producir las transformaciones que se necesitan en las administraciones públicas y para responder a la creciente demanda social de mayor transparencia y mejor calidad en la información disponible. En ese sentido, es pertinente retomar las recomendaciones del Barómetro Regional de Datos Abiertos para América Latina y el Caribe en su informe 2020, que plantean

- Invertir en las capacidades de los equipos de gobierno que lideran la implementación de las políticas de datos abiertos.
- Considerar de manera integral el ciclo de producción y uso de datos, incluyendo la regulación sobre la privacidad y las tecnologías emergentes y la focalización en la inclusión de los grupos más vulnerables.
- Mejorar la calidad de los datos en dimensiones como género y variables que favorezcan la inclusión de todas las personas en sus sociedades (ILDA, 2020).

Promover y asegurar la apertura de los datos públicos no solo fortalecerá la transparencia sino que también tiene el potencial de generar valor económico. Además, contribuirá a romper con los silos de información dentro de los mismos gobiernos y Estados donde, como ha mostrado la gestión de la pandemia, distintas entidades públicas suelen ser reacias a compartir datos incluso entre ellas mismas.

3. El gobierno digital tiene, en todos los países, entidades rectoras con naturaleza, estatus y capacidades políticas y técnicas diferentes pero, en general, son insuficientes para asumir el desafío de liderar la transformación digital de los gobiernos

Con la excepción de Honduras, que como fue detallado en el capítulo precedente, tiene dos entidades con competencias de rectoría sobre gobierno digital solapadas, en el resto de los países la rectoría está claramente asignada. Sin embargo, la naturaleza y el estatus institucional son diferentes y las competencias y capacidad instalada en todos los países resulta insuficiente para que puedan desplegar sus competencias de manera más eficiente y efectiva. Por ello, en todos los casos sin excepción, resulta clave fortalecer las capacidades políticas y técnicas de estas instancias para que estén en condiciones de asumir plenamente el rol de liderazgo y articulación que les corresponde. En ese sentido, también es una tarea impostergable conectarlas con los sistemas y las instancias rectoras de la planificación, de modo que en los planes y políticas nacionales de desarrollo el gobierno digital se sitúe en el lugar estratégico que le corresponde.

4. El potencial del gobierno digital como elemento de articulación en una perspectiva de construcción de Estados abiertos y democráticos no está suficientemente aprovechado

Desde una perspectiva democrática, la autonomía e independencia de los órganos del Estado y de los niveles municipales de gobierno no deberían convertirse en un obstáculo para la actuación del Estado como cuerpo y para el desarrollo de una gestión pública articulada en función del desarrollo y el bienestar de la ciudadanía. El gobierno digital ofrece una vía y una oportunidad para generar mayores niveles de coordinación y articulación entre los diferentes órganos del Estado y niveles de gobierno. Sin

embargo, como ya se apuntó antes, en la mitad de los seis países de la subregión existe muy poca o nula coordinación y articulación de los gobiernos con los órganos legislativo y judicial, y lo mismo sucede con los gobiernos municipales.

En ese sentido, el desafío más importante es ampliar el alcance de las estrategias de gobierno digital, generalizándolas a todos los órganos y niveles del Estado, partiendo de los avances, instrumentos y marcos normativos e institucionales existentes. Para ello, es necesario crear una legislación que vincule a todos los órganos del estado y al ámbito municipal en la transformación digital; fortalecer o crear mecanismos de coordinación interinstitucional, y generar instrumentos técnicos y financieros que respalden, principalmente a los gobiernos municipales, para incorporarse e impulsar su propia transformación digital.

5. La reducción sustantiva de la brecha digital existente en la subregión es uno de los principales desafíos para avanzar hacia la transformación digital y la sociedad del conocimiento

Uno de los principales desafíos para los países y gobiernos de la subregión es alcanzar la mayor y más rápida reducción de la brecha digital, dado que en las actuales condiciones de desigualdad digital la mayoría de la población no tiene acceso a la teleinformación, el teletrabajo o la teleeducación, lo que a su vez refuerza las condiciones de desigualdad social. La CEPAL precisa lo anterior cuando señala para América Latina y el Caribe (lo que incluye los seis países estudiados), que

“aunque todavía existen problemas de oferta, la principal brecha está en la demanda, porque la población en su mayoría está cubierta en acceso al 3G o 4G en términos de redes móviles, pero aún tenemos millones de personas no conectadas, principalmente por problemas socioeconómicos, por problemas de acceso, por problemas de la brecha social” (CEPAL, citado por Enríquez y Sáenz 2021, pág. 84).

En consecuencia, y tomando en cuenta que el acceso universal y asequible a internet es una de las metas (Meta 9.c) de los ODS,

“es indispensable trabajar en la universalización de internet ampliando y mejorando sustantivamente la conectividad, lo que implica contar con marcos legales que establezcan el servicio universal a internet, mayores y mejores inversiones en infraestructura que incluyan la implementación de planes integrales con componentes para atender asuntos territoriales, lingüísticos y de género, entre otros. Esta ampliación del acceso se debe hacer tomando en cuenta las desigualdades sociales y territoriales, para convertir la conectividad en palanca para el desarrollo” (Enríquez y Sáenz, 2021, pág. 84).

6. El aseguramiento de la interoperabilidad es una condición clave para el gobierno digital

La interoperabilidad constituye una de las deudas más significativas en los países de la subregión. Los avances en este campo son muy limitados y esto afecta la velocidad con la que se pueden implementar las nuevas tecnologías y, en consecuencia, los vínculos que se pueden establecer entre los gobiernos de los países en forma de trámites y servicios. En los seis países, con algunas diferencias, las instituciones públicas continúan trabajando en silos, capturando y manejando los datos individualmente, sin compartir la información entre sí, y solicitando a los ciudadanos y las empresas u organizaciones que ingresen su información cada vez que un trámite o servicio es requerido.

En ese sentido, el avance de la digitalización en las instituciones tiene diferencias muy marcadas, dependiendo de la voluntad política de sus autoridades, el interés y las capacidades del personal involucrado o el presupuesto disponible. Esto ocasiona con frecuencia uno de los problemas más graves

que enfrenta el gobierno digital, que se observa cuando los sistemas que implementa cada institución no pueden interactuar entre ellos, con lo que se mantiene y alimenta la fragmentación existente en el seno de los gobiernos, ya que no comparten datos ni procesos, lo que, a su vez, impacta negativamente en la gestión y en las políticas públicas. Si algo puede constituir un salto cualitativo en los países de la región, serán los avances que puedan hacerse en materia de interoperabilidad.

7. La transformación digital requiere, como condición de posibilidad, fortalecer las competencias y la calidad del talento público

Elevar el nivel del talento público en su transformación digital pasa por incorporarlo en la planificación estratégica del desarrollo de los países y en las agendas nacionales de transformación digital, así como por introducir e institucionalizar más y mejores programas de formación y capacitación integral que, por una parte, doten a los servidores públicos, empezando por los cuadros directivos, de las competencias vinculadas a la digitalización y por otra, contribuyan a impulsar los cambios necesarios en la actual cultura administrativa.

Lo anterior implica fortalecer las instituciones responsables de la formación de los servidores públicos, que en general —salvo en la República Dominicana y Guatemala— son débiles y la evidencia encontrada muestra que el desarrollo de competencias digitales y la transformación digital en la gestión pública no está en el nivel de prioridad que se requiere. Un factor que puede contribuir a ese proceso de fortalecimiento institucional es aprovechar mejor las iniciativas de asociación y colaboración público-académica, para potenciar la participación y el aporte de las universidades, tanto en el campo de la formación como de la investigación y el desarrollo científico-técnico.

Ahora bien, es necesario tomar en cuenta, como apuntan Alsina Burgués y Martínez Sierra (2021), que la complejidad creciente de las sociedades y la velocidad con la que se producen los cambios hace que, por mucho que se eleve la calidad de la formación, no se pueda superar el déficit (cualitativo y cuantitativo) existente en el campo digital con la celeridad requerida. En consecuencia, y como hacen ya muchos países, es necesario impulsar como complemento el desarrollo de una política de captación de talento del mundo de la tecnología, no solamente para fortalecer las capacidades internas de la administración pública, sino para entender mejor ese mundo, generar vínculos con él, elevar la capacidad de influencia del gobierno sobre el mismo y facilitar la transferencia de conocimiento público-privado.

Un obstáculo generalizado para que las administraciones públicas contraten expertos en tecnología es la dificultad de pagar remuneraciones competitivas respecto a lo que se ofrece en el sector privado. Otro elemento fundamental es el aprovechamiento inteligente del proceso de aprendizaje tecnológico que han transitado los ciudadanos. Como señalan Alsina Burgués y Martínez Sierra (2021),

“sabemos que los ciudadanos no han realizado este proceso de alfabetización tecnológica para relacionarse con la Administración. Y también sabemos que dicha alfabetización se ha producido fundamentalmente por intereses personales de distinta índole. Pero ni lo uno ni lo otro puede empañar que haya habido un proceso de formación: autodidáctica, con tutoriales o formalizado. Este conocimiento individual y colectivo permite a la Administración realizar saltos cualitativos en su interacción con los ciudadanos, obteniendo grandes ahorros, tanto de coste monetario como temporal en la implementación de las políticas y en la involucración de los ciudadanos en las mismas” (pág. 43).

8. En el impulso y consolidación del gobierno digital, es imprescindible desarrollar la capacidad política y técnica para enfrentar adecuadamente los riesgos y desafíos de la seguridad digital

El internet y las TIC, junto con los grandes beneficios que han generado, presentan también nuevos riesgos de los que no escapan los procesos de construcción del gobierno digital en los países de la subregión —como en el resto del mundo—. Los países enfrentan vulnerabilidades y amenazas de alta complejidad como violación a la protección de datos y la privacidad de las personas, noticias falsas y abuso en línea, uso de las TIC como herramienta de control social y político y el crimen cibernético, entre otros.

Estos riesgos pueden afectar todos los campos y áreas de la gestión pública, por lo que deben conocerse, analizarse y enfrentarse adecuadamente, tanto desde el punto de vista técnico como político y normativo. Para ello, lo primero que debe tomarse en cuenta es que, tal como señala la OCDE, el riesgo de seguridad digital es una cuestión económica y social, y no solamente un desafío técnico y que es imposible crear un entorno digital totalmente protegido y seguro en el que se evite por completo el riesgo, por lo que conviene potenciar “un enfoque en el que los dirigentes y los responsables de la toma de decisiones asuman la responsabilidad de gestionar dicho riesgo” (OCDE, 2016, pág. 464). En ese marco, los gobiernos deben construir estrategias digitales nacionales que incluyan una visión clara y a largo plazo sobre el riesgo de seguridad digital de manera que puedan enfrentar los diferentes desafíos desde una perspectiva integral (OCDE, 2016).

En el caso de los seis países de la región, Costa Rica, Panamá y la República Dominicana son los que tienen el mayor y mejor desarrollo de un enfoque holístico de la seguridad digital en sus instrumentos de política pública. Sin embargo, es importante que todos fortalezcan este enfoque de modo que puedan superar aquel que ha sido más común en América Latina y el Caribe, que los lleva a enfocar la ciberseguridad desde una perspectiva única y les impide distinguir claramente sus diferentes facetas y abordarla bajo una estrategia global que garantice la coordinación y coherencia a nivel estatal para evitar enfocar este tema solo “como la seguridad internacional o la ciberdelincuencia. Esto lleva a dejar de lado los aspectos económicos y a tratar la cuestión en un compartimento estanco de políticas públicas, al margen de los actores no gubernamentales” (OCDE, 2016, pág. 458). Adicionalmente, es necesario que los cuatro países que cuentan con políticas específicas de ciberseguridad (Costa Rica, El Salvador, Panamá y la República Dominicana) revisen sus contenidos y procesos de implementación a la luz de ese enfoque y que Guatemala y Honduras las construyan bajo el mismo.

9. La participación en las políticas de gobierno digital es desigual y no es sistemática

Sin duda existe una relación directamente proporcional entre la capacidad instalada de los diferentes actores de la sociedad en materia de TIC y sus niveles de participación e incidencia en los procesos de diseño e implementación de las estrategias y políticas de gobierno digital. Aunque no fue parte del estudio verificar las capacidades instaladas de dichos actores (empresa privada, universidades y OSC), es sabido que las primeras tienen mucho mayor capacidad instalada: equipos técnicos, capacidad de formulación de propuestas, vínculos y capacidad de *lobby*, entre otras. En el caso de los países analizados, la evidencia muestra que son las empresas privadas las que más han participado, seguidas por las universidades, y las OSC han quedado rezagadas.

Por el lado de las OSC, la reforma del Estado no es un asunto que ocupe lugares preminentes en sus agendas y en ese marco, son pocas las que han tomado la transformación digital del gobierno como eje de su quehacer y por tanto, el conocimiento y la capacidad instalada que tienen para aportar e incidir en este ámbito, es menor que el de las empresas y universidades. La evidencia encontrada muestra que en todos los países ha habido —con diferencias— participación de actores de la sociedad en la

formulación de la política pública de gobierno digital; sin embargo, en pocos países hay evidencia de que la participación sea sistemática en todo el ciclo.

En pocos países se cuenta con marcos normativos y de políticas públicas que habiliten mecanismos y procedimientos para la participación sistemática de los actores de la sociedad civil en los procesos de diseño e implementación. Los débiles niveles de involucramiento de la ciudadanía muestran que aún no se logra dar el salto para pasar a una participación bajo la concepción, los métodos y los instrumentos que ofrece y exige la cuarta revolución industrial. Aunque ya estamos bien entrados en el siglo XXI, en general la participación se continúa desarrollando bajo visiones y métodos del siglo XX. Si se toma en cuenta que sin participación ciudadana activa, sustantiva y efectiva, las estrategias y planes de gobierno digital carecen de sentido si no contribuyen a fortalecer la democracia que es un objetivo intrínseco del mismo, el fortalecimiento de los procesos de participación no debe ser un asunto accesorio, sino esencial para cumplir con los principios y objetivos del gobierno digital.

De esta manera, se hace necesario que los gobiernos de todos los países fortalezcan sus marcos normativos y generen metodologías y mecanismos que contribuyan al ejercicio de la ciudadanía digital y al fortalecimiento de sus capacidades de participación, incluyendo las competencias digitales, aseguren la participación en todo el ciclo de las políticas de gobierno digital y fomenten la innovación en la participación, aprovechando los recursos y posibilidades que ofrecen las TIC. Todo ello contribuirá, sin duda, a la reducción de la brecha digital.

Por otra parte, dado que el gobierno digital por su naturaleza, alcance y complejidad debe ser asumido e impulsado por todos los actores de la sociedad y no solo por los gobiernos, es indispensable que en los seis países los gobiernos desarrollen una estrategia de comunicación adecuada orientada a que los actores no solo conozcan las estrategias y planes de gobierno digital, sino que se involucren activamente y los asuman como propios. Tal como recomienda la OCDE (2018) al gobierno colombiano

“del mismo modo del que se presenta la relevancia de comunicar la estrategia de gobierno digital a la administración pública, debe darse importancia a la comunicación del valor de la estrategia hacia la ciudadanía. Con el fin que la población se apropie de la misma y sobre todo la apoye, convirtiéndose en un actor clave que impulse la estrategia de digitalización del país mediante una demanda informada. A fin de que esta comunicación resulte efectiva, es recomendable utilizar los canales más utilizados por la ciudadanía, como las redes sociales” (pág. 43).

C. Espacios, plataformas y socios internacionales

1. Utilizar mejor y en clave de aprendizaje los dos espacios y plataformas regionales en que participan los seis países

Tanto la eLAC como la Red GEALC representan para los seis gobiernos plataformas que, a través del intercambio y la colaboración con el resto de los países de América Latina y el Caribe, ofrecen un amplio abanico de enfoques, experiencias, metodologías y oportunidades de formación que podrían contribuir a fortalecer sus procesos de desarrollo del gobierno digital. Sin embargo, es necesario optimizar su aprovechamiento, lo que exige a cada uno de los gobiernos elevar sus niveles de participación e involucramiento en cada uno de los espacios, lo que implica, entre otras cosas, participar al más alto nivel político y técnico posible, seleccionar adecuadamente el personal, desarrollar mecanismos para que los aprendizajes permeen y beneficien al conjunto del gobierno y dar un seguimiento sistemático. Asimismo, en el marco de cada espacio y de acuerdo con su propia naturaleza, los países deberían promover intercambios y apuestas en clave subregional, lo que puede redundar positivamente en el fortalecimiento de la integración digital de la subregión SICA.

2. El gobierno digital, a pesar de su potencialidad, aún no se ha convertido en factor sustantivo del fortalecimiento de la integración subregional

Si bien es cierto que las iniciativas y espacios relacionados con el gobierno digital en la subregión SICA son muy recientes y apenas están despegando, y que hasta el momento no han significado aportes sustantivos para los países integrantes, también lo es que constituyen un potencial para el desarrollo del gobierno digital, tanto en cada país como en la subregión. Desde esa perspectiva y desde la lógica de integración centroamericana, cada uno de los gobiernos debería asumir con iniciativa la responsabilidad de su despliegue y consolidación, contribuyendo de manera creativa y sistemática desde su propia experiencia y acumulación.

Por su parte, el SICA ya está desarrollando algunas iniciativas de uso de TIC, pero enfrenta un desafío muy importante en dos sentidos complementarios. Por un lado, elevar el nivel de prioridad de la transformación digital de los gobiernos y dibujarlo en la agenda de la integración con mayor énfasis, promoviendo espacios de intercambio y cooperación con entidades homólogas de integración regional y, por otro, fortalecer el impulso de la transformación digital en la institucionalidad del SICA, convirtiéndola en un asunto transversal que se materialice en las agendas de todos los ejes prioritarios de la integración (seguridad democrática, integración social, integración económica y cambio climático y gestión integral del riesgo).

3. La cooperación internacional apoya los esfuerzos de gobierno digital en los países de la subregión, pero aún no le ha otorgado el nivel de prioridad que debería tener, ni moviliza los recursos que se requieren

Todos los países tienen cooperación internacional, pero no hay evidencia que muestre que la transformación digital está ocupando un lugar preminente en sus agendas o que los flujos de recursos (técnicos y financieros) movilizados correspondan con los desafíos de la subregión. Además, se desarrollan esfuerzos de cooperación técnica, cooperación sur-sur y triangular, pero tampoco hay evidencia de que se esté aprovechando suficientemente el potencial que estas modalidades tienen. Algunos países de la región latinoamericana como el Uruguay o México podrían contribuir mucho más con la subregión SICA. El desafío que tienen los gobiernos en este campo es asegurar el alineamiento de la cooperación internacional con las prioridades nacionales, incrementar el nivel de prioridad de la gestión de recursos de la cooperación para fortalecer sus estrategias digitales y elevar los esfuerzos de la cooperación bajo las modalidades técnica, sur-sur y triangular.

Bibliografía

- Advisory Services LLC, T. (2017), *Hacia la transformación digital de América Latina y el Caribe: El Observatorio CAF del Ecosistema Digital*, Caracas, Venezuela, CAF-Banco de Desarrollo de América Latina [en línea] <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/1059>.
- AGESIC (Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y del Conocimiento) (2020), "Plan de Gobierno Digital 2020", Montevideo [en línea] <https://www.gub.uy/agencia-gobierno-electronico-sociedad-informacion-conocimiento/politicas-y-gestion/programas/agenda-digital-del-uruguay>.
- _____ (2019), "Cumbre Ministerial del Dg: Uruguay recibe a los líderes mundiales en Gobierno Digital" [en línea] <https://www.gub.uy/agencia-gobierno-electronico-sociedad-informacion-conocimiento/politicas-y-gestion/cumbre-ministerial-del-dg-uruguay-recibe-lideres-mundiales-gobierno-digital>.
- AGN (Agencia Guatemalteca de Noticias) (2021), "Gobierno lanza plataforma digital para agilizar proyectos municipales", 15 de abril [en línea] <https://agn.gt/gobierno-lanza-plataforma-digital-para-agilizar-proyectos-municipales/>.
- Alsina Burgués, V. y J. M. Martínez Sierra (2021), "Gov es de Marte y Tech es de Venus: la (in)transferencia de conocimiento entre dos comunidades que no se hablan", *GovTech en Iberoamérica: ecosistemas, actores y tecnologías para reinventar el sector público*, Ramírez-Alujas, Á. L. Jolías, y J. Cepeda (eds.), Bahía Blanca, Argentina, Editorial GovTech Hub [en línea] <https://govtechhub.org/>.
- BID/OEA (Banco Interamericano de Desarrollo/Organización de los Estados Americanos) (s/f), "Red GEALC, Red de Gobierno Electrónico de América Latina y el Caribe" [en línea] <https://www.redgealc.org/sobre-red-gealc/que-es-la-red-gealc/>.
- _____ (2021a), "Transformación digital y empleo público: el futuro del trabajo del gobierno" [en línea] <https://siip.produccion.gob.bo/noticias/files/2021-oaf89-1digital.pdf>.
- Banco Mundial (2017), *Dividendos digitales: panorama general - Informe sobre Desarrollo Mundial 2016*, Washington, D. C. [en línea] <https://cerlalc.org/publicaciones/informe-sobre-el-desarrollo-mundial-dividendos-digitales-panorama-general/>.
- Bárcena, A. (2020), "Desafíos sociales y económicos de América Latina y el Caribe en la post-pandemia", Seminario Internacional "Cohesión social, garantías de bienestar y protección social: claves para una reconstrucción con igualdad postpandemia en América Latina", 24 y 25 de noviembre [en línea] <https://www.cepal.org/es/noticias/alicia-barcena-insta-recuperar-la-politica-como-instrumento-cambio-forjar-pactos-que>.

- Bitar, S. (2020), "Los desafíos a la democracia en América Latina", International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA) [en línea] <https://www.idea.int/es/news-media/news/es/los-desaf%C3%ADos-la-democracia-en-am%C3%A9rica-latina>.
- CAF-Banco de Desarrollo de América Latina (2020), *Govtech y el futuro del gobierno 2020* [en línea] <https://scioteca.caf.com/bitstream/handle/123456789/1645/Govtech%20y%20el%20futuro%20gobierno.pdf>.
- Cámara-TIC (Cámara Dominicana de las Tecnologías de la información y las comunicaciones, Inc.) (2021), *Decreto 71-21 sobre la creación del Gabinete de Transformación Digital* [en línea] <https://camaratic.org.do/publicacion/decreto-71-21-sobre-la-creacion-del-gabinete-de-transformacion-digital/>.
- Castells, M. (1998), *El fin del milenio*, Madrid, Alianza Editorial [en línea] https://books.google.com.mx/books/about/Fin_de_milenio.html?id=QVWbAAAACAAJ&redir_esc=y.
- CCSS (Caja Costarricense de Seguro Social) (2022), "Expediente Único en Salud" [en línea] <https://www.ccss.sa.cr/edus/index.html>.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (s/f), "Antecedentes agenda digital 2022" [en línea] <https://www.cepal.org/es/elac2022/antecedentes>.
- _____ (2021a), "Agenda digital para América Latina y el Caribe (eLAC2022)" [en línea] <https://www.cepal.org/es/proyectos/elac2022>.
- _____ (2021b), "Datos y hechos sobre la transformación digital", *Documentos de Proyectos (LC/TS.221/20)*, Santiago [en línea] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46766/1/S2000991_es.pdf.
- _____ (2021c), "La paradoja de la recuperación en América Latina y el Caribe: crecimiento con persistentes problemas estructurales: desigualdad, pobreza, poca inversión y baja productividad", *Informe Especial COVID-19*, N° 11, Santiago, julio.
- _____ (2021d), *Tecnologías digitales para un nuevo futuro (LC/TS.2021/43)*, Santiago [en línea] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46816/1/S2000961_es.pdf.
- _____ (2021e), "La paradoja de la recuperación en América Latina y el Caribe: crecimiento con persistentes problemas estructurales: desigualdad, poca inversión y baja productividad", *Informe Especial COVID-19*, N° 11, Santiago, julio [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/47043-la-paradoja-la-recuperacion-america-latina-caribe-crecimiento-persistentes>.
- _____ (2020a), "El desafío social en tiempos del COVID-19", *Informe Especial COVID-19*, N° 3, 12 de mayo [en línea] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45527/5/S2000325_es.pdf.
- _____ (2020b), "Pactos políticos y sociales para la igualdad y el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe en la recuperación pos-COVID-19", *Informe Especial COVID-19*, N° 8, 15 de octubre [en línea] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46102/4/S2000673_es.pdf.
- _____ (2020c), "Países de América Latina y el Caribe aprobaron la Agenda Digital eLAC2022", Séptima Conferencia Ministerial sobre la Sociedad de la Información de América Latina y el Caribe, Reunión virtual, 23 a 26 de noviembre de 2020 [en línea] <https://conferenciaelac.cepal.org/7/es/noticias/paises-america-latina-caribe-aprobaron-la-agenda-digital-elac2022>.
- _____ (2020d), "Universalizar el acceso a las tecnologías digitales para enfrentar los efectos del COVID-19", *Informe Especial COVID-19*, N° 7, 26 de agosto [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/45938-universalizar-acceso-tecnologias-digitales-enfrentar-efectos-covid-19>.
- _____ (2018), "Panorama de la gestión pública en América Latina y el Caribe: un gobierno abierto centrado en el ciudadano", *Documentos de Proyectos (LC/TS.2017/98/Rev.1)*, Santiago [en línea] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/42396/4/S1701222_es.pdf.
- _____ (2017), "Panorama de la gestión pública en América Latina y el Caribe: un gobierno abierto centrado en el ciudadano", *Documentos de Proyectos (LC/TS.2017/98/Rev.1)*, Santiago [en línea] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/42396/4/S1701222_es.pdf.
- Chang, M. (2020), "Centroamérica. La revolución de datos: una reflexión crítica sobre el movimiento de Datos Abiertos", *Barómetro Regional de Datos Abiertos para América Latina y el Caribe 2020*, Iniciativa Latinoamericana de Datos Abiertos (ILDA) [en línea] <https://barometrolac.org/ilda-edicion/informe/>.
- CLAD (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo) (2007), *Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico*, Santiago [en línea] <https://clad.org/wp-content/uploads/2020/07/Carta-Iberoamericana-de-Gobierno-Electronico.pdf>.

- Concha, G. y A. Naser (2012), "Datos abiertos, un nuevo desafío para los gobiernos de la región", *Serie Gestión Pública*, N° 74 (LC/L.3464), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/7331-datos-abiertos-un-nuevo-desafio-gobiernos-la-region>.
- Consejo de la Concertación Nacional para el Desarrollo (2017), *Plan Estratégico Nacional con Visión de Estado (PEN) Panamá 2030* [en línea] <https://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/es/home/library/poverty/plan-estrategico-nacional-con-vision-de-estado-panama-2030.html>.
- Contraloría General de la República de Costa Rica (2020), "Transformación Digital de la Administración Pública: desafíos de la gobernanza para un modelo eficiente e integrado", San José, Costa Rica [en línea] https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docs_cgr/2020/SIGYD_D/SIGYD_D_2020016855.pdf.
- Dinsdale, G., S. Chhabra y J. Rath-Wilson (2002), *Guía práctica para el gobierno electrónico: cuestiones, impactos y percepciones*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID) [en línea] <https://publications.iadb.org/es/guia-practica-para-el-gobierno-electronico-cuestiones-impactos-y-percepciones>.
- Enríquez, A. y C. Sáenz (2021), "Primeras lecciones y desafíos de la pandemia de COVID-19 para los países del SICA", *serie Estudios y Perspectivas*, N° 189 (LC/TS.2021/38; LC/MEX/TS.2021/5), Ciudad de México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- EYG (Ernest & Young Global Limited Centroamérica) (2020), "Situación actual del Gobierno digital en Centroamérica, Panamá y la República Dominicana" [en línea] https://www.ey.com/es_cr/government-public-sector/gobierno-digital-en-la-region.
- Feldmann Pietsch, A., X. Bada y J. Durand Arp-Niesse (2020), *Informe de investigación: Centroamérica en el contexto de los flujos internacionales de migración: principales tendencias*, San José, Consejo Nacional de Rectores (CONARE) [en línea] https://repositorio.conare.ac.cr/bitstream/handle/20.500.12337/7943/Fedmann_A_Centroamerica_contexto_flujos_internacionales_migracion_2020.pdf?sequence=1&isAllowed=y.
- Ford, E. (2019), *El reto de la democracia digital hacia una ciudadanía interconectada*, Lima, Konrad-Adenauer-Stiftung (Oficina Perú) [en línea] <https://dialogopolitico.org/libros/el-reto-de-la-democracia-digital/>.
- FUSADES (Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social) (2019), "Desarrollo digital: leyes modernas, agenda digital y visión de país", *Serie Investigaciones*, San Salvador [en línea] <https://docplayer.es/167119129-Estudios-legales-serie-de-investigacion-desarrollo-digital-leyes-modernas-agenda-digital-y-vision-de-pais.html>.
- Gobierno de Costa Rica (s/fa), "Sistema de Información Nacional de Ciencia y Tecnología (SINCYT)" [en línea] <https://www.sincyt.go.cr/main.do?loginPop=Y>.
- _____(s/fb), "Sitio web de la TV Digital abierta y gratuita en Costa Rica" [en línea] <https://www.micitt.go.cr/tvdigital/>.
- _____(s/fc), "¿Qué tan digital es su PYME?", Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC)/Ministerio de Ciencia, Innovación, Tecnología y Telecomunicaciones (MICITT)/Banco Interamericano de Desarrollo (BID)/Fundación País Digital [en línea] <https://www.pyme.go.cr/chequeodigital>.
- _____(2022a), "CECI – Gobierno para todos", Ministerio de Ciencia, Innovación, Tecnología y Telecomunicaciones (MICITT) [en línea] http://www.cecigo.cr/zf_Web/Index/inicio.
- _____(2022b), "Trámites de construcción – Portal oficial – Gobierno de Costa Rica" [en línea] <https://www.tramitesconstruccion.go.cr/>.
- _____(2021), "MICITT celebra la aprobación de Ley que crea la Agencia Nacional de Gobierno Digital", Ministerio de Ciencia, Innovación, Tecnología y Telecomunicaciones (MICITT), 21 de enero [en línea] <https://www.micitt.go.cr/noticias/micitt-celebra-la-aprobacion-la-ley-que-crea-la-agencia-nacional-gobierno-digital>.
- _____(2020a), "Pura Vida Digital - Directo a los servicios públicos digitales" [en línea] <https://www.gob.go.cr>.
- _____(2020b), "Ciudad PYME sin fronteras", Ciudad PYME Corp. [en línea] <https://ciudadpyme.com/es/>.
- _____(2020b), "Correos de Costa Rica" [en línea] <https://correos.go.cr/pymexpress/>.

- _____ (2018a), "Gobierno presentó Estrategia de Transformación Digital del Bicentenario", Ministerio de Ciencia, Innovación, Tecnología y Telecomunicaciones (MICITT), Portal Dos [en línea] https://www.micitt.go.cr/portaldos/index.php?option=com_content&view=article&id=10399:gobierno-presento-estrategia-de-transformacion-digital-del-bicentenario&catid=40&Itemid=1917.
- _____ (2018b), "Estrategia de transformación digital hacia la Costa Rica del bicentenario 4.0. 2018-2022", Ministerio de Ciencia, Innovación, Tecnología y Telecomunicaciones (MICITT) [en línea] <https://www.micitt.go.cr/sites/default/files/estrategia-tdhcrb.pdf>.
- _____ (2018c), "Plan Nacional de Desarrollo y de Inversión Pública del Bicentenario 2019-2022 de Costa Rica", Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo de América Latina y el Caribe [en línea] <https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/planes/plan-nacional-de-desarrollo-y-de-inversion-publica-del-bicentenario-2019-2022-de-costa-rica>.
- _____ (2018d), *Decreto Ejecutivo*, N° 41248, 3 de septiembre de 2018 [en línea] http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=87418&nValor3=113886&strTipM=TC.
- _____ (2017), *Plan Nacional de Sociedad y Economía basadas en el Conocimiento*, Secretaría de Planificación Institucional y Sectorial, Política Nacional de Sociedad y Economía Basadas en el Conocimiento, San José.
- _____ (2015), *Plan Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación 2015-2021*, Ministerio de Ciencia, Innovación, Tecnología y Telecomunicaciones (MICITT)/Viceministerio de Ciencias y Tecnología/Unidad de Planificación Institucional [en línea] https://www.micitt.go.cr/sites/default/files/pncti_2015-2021.pdf.
- Gobierno de El Salvador (2021a), "Vacuna COVID-19" [en línea] <https://www.vacunacioncovid19.gob.sv/>.
- _____ (2021b), "Portal de Transparencia", Instituto de Acceso a la Información Pública de El Salvador (IAIP), [en línea] <https://www.transparencia.gob.sv/>.
- _____ (2021c), "Comprasal: Sistema Electrónico de Compras Públicas" [en línea] <https://www.comprasal.gob.sv/comprasalweb/>.
- _____ (2021d), "MiEmpresa.gob.sv – Trámites empresariales en línea" [en línea] <https://miempresa.gob.sv/>.
- _____ (2020a), *Agenda digital El Salvador 2020-2030: Plan de Desarrollo El Salvador Digital*, Secretaría de Innovación de la Presidencia [en línea] <https://www.innovacion.gob.sv/downloads/Agenda%20Digital.pdf>.
- _____ (2020b), "Programe su cita de vacunación contra el COVID-19", Presidencia de la República [en línea] <https://www.presidencia.gob.sv/gobierno-habilita-tres-opciones-para-que-salvadorenos-programen-cita-de-vacunacion-contra-covid-19/>.
- _____ (2019), *Decreto ejecutivo N° 1* [en línea] https://www.transparencia.gob.sv/institutions/capres/documents/reglamento-de-la-ley-principal?utf8=%E2%9C%93&q%5Bname_or_description_cont%5D=&q%5Byear_cont%5D=2019&button=&q%5Bdocument_category_id_eq%5D=.
- Gobierno de Guatemala (2021a), *Plan de Gobierno Digital 2021-2026*, Comisión Presidencial de Gobierno Abierto y Electrónico [en línea] https://transparencia.gob.gt/wp-content/uploads/Plan-de-Gobierno-Digital_M.pdf.
- _____ (2021b), "Alerta Guate – Sistema oficial de alerta móvil para el país de Guatemala" [en línea] <https://in-telligent.com/apps/alerta-guate-spanish/>.
- _____ (2021c), "Sistema Electrónico para la Administración de Procesos de Proyectos de Consejos de Desarrollo, SIPROCODE", Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia del Gobierno de Guatemala (SCEP) [en línea] <https://siprocode.scep.gob.gt/login>.
- _____ (2021d), "Sala de Prensa", Secretaría de Comunicación Social de la Presidencia del Gobierno de Guatemala (SCSP) [en línea] <https://prensa.gob.gt/>.
- _____ (2020a), "Acuerdo interno N° 47-2020", Comisión Presidencial de Gobierno Abierto y Electrónico [en línea] <https://transparencia.gob.gt/wp-content/uploads/01-2020-ROI-ACUERDO-INTERNO-47-2020-12-02.pdf>.
- _____ (2020b), *Política General de Gobierno 2020-2024*, Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia [en línea] https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/10037.pdf.

- _____ (2020c), *Política Económica 2016-2021: Crecimiento Económico Incluyente y Sostenible*, Ministerio de Economía de Guatemala (MIECO) [en línea] <https://www.mineco.gob.gt/plan-de-politica-economica-2016-2021>.
- _____ (2018a), *Plan Nacional de Desarrollo e Inversión Pública del Gobierno del Bicentenario, 2019-2022*, Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica de Costa Rica (MIDEPLAN) [en línea] <https://sepse.go.cr/plan-nacional-de-desarrollo-y-de-inversion-publica-del-bicentenario-2019-2022/>.
- _____ (2018b), *Estrategia Nacional de Ciberseguridad Cibernética*, Ministerio de Gobernación de Guatemala [en línea] <https://uip.mingob.gob.gt/wp-content/uploads/2019/03/Estrategia-Nacional-de-Seguridad-Cibernética.pdf>.
- _____ (2012), *Acuerdo gubernativo N° 360-2012 y sus reformas*, Comisión Presidencial de Gobierno Abierto y Electrónico [en línea] <https://transparencia.gob.gt/wp-content/uploads/Acuerdo-Gubernativo-360-2012-2020-1.pdf>.
- Gobierno de Honduras (s/fa), *Plan Estratégico de Gobierno 2018-2022: Avanzando con paso firme*, Secretaría General de Coordinación de Gobierno [en línea] https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/hn_8002.pdf.
- _____ (s/fb), “Conecta – Asistencia remota” [en línea] <https://conecta.gob.hn/welcome/>.
- _____ (s/fc), “Mi Ambiente” [en línea] www.miambiente.gob.hn.
- _____ (2022), “Gobierno Digital Honduras” [en línea] <https://gobiernodigital.gob.hn/>.
- _____ (2020a), *La Gaceta*, Diario oficial de la República de Honduras, N° 35,421, Tegucigalpa, 6 de noviembre [en línea] <https://www.tsc.gob.hn/web/leyes/PCM-111-2020.pdf>.
- _____ (2020b), *La Gaceta*, Diario Oficial de la República de Honduras, N° 35,383, Tegucigalpa, 26 de septiembre [en línea] <https://gobiernodigital.gob.hn/sites/default/files/LaGaceta-26-Septiembre-2020-Reglamento-Sobre-Gobierno-Electronico.pdf>.
- _____ (2015), *Plan Maestro del Gobierno Digital para la República de Honduras*, Secretaría de Coordinación General de Gobierno (SCGG), Agencia Nacional de Promoción Industrial TI (NIPA) [en línea] <https://www.scgg.gob.hn/es/node/83>.
- _____ (2014a), *Agenda Digital de Honduras 2014-2018. Conectividad, Transparencia, Eficiencia*, Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina (SITEAL) [en línea] <https://siteal.iiep.unesco.org/bdnp/328/agenda-digital-honduras-2014-2018-conectividad-transparencia-eficiencia>.
- _____ (2014b), “Créase la Dirección Presidencial de Planificación Estratégica, Presupuesto e Inversión Pública” Biblioteca virtual. Tribunal superior de cuentas”, *La Gaceta*, N° 33367 [en línea] <https://www.tsc.gob.hn/biblioteca/index.php/acuerdos-de-creacion/541-crease-la-direccion-presidencial-de-planificacion-estrategica-presupuesto-e-inversion-publica>.
- _____ (2013), *Agenda Digital 2014-2018*, Secretaría Técnica de Planificación y Cooperación Externa (SEPLAN) [en línea] <https://www.scgg.gob.hn/sites/default/files/2018-10/Agenda%20Digital%20de%20Honduras%202014-2018.pdf>.
- Gobierno de Panamá (2022a), “Acerca de”, Autoridad Nacional para la Innovación Gubernamental [en línea] <https://aig.gob.pa/acerca/>.
- _____ (2022b), “311 Centro de Atención Ciudadana” [en línea] <https://311.gob.pa/>.
- _____ (2022c), “Red Nacional Internet 2.0”, Autoridad Nacional para la Innovación Gubernamental [en línea] <https://www.internetparatodos.gob.pa/nosotros>.
- _____ (2022d), “Panamá Tramita” [en línea] <http://panamaenlinea.gob.pa/panamaenlinea/login.html>.
- _____ (2022e), “Panamá Digital”, Autoridad Nacional para la Innovación Gubernamental [en línea] <https://www.panamadigital.gob.pa/>.
- _____ (2022f), “Sistema Integrado para el Refrendo y Gestión de Cobro en Línea (SIRCEL)”, Autoridad Nacional para la Innovación Gubernamental [en línea] <https://sircel.innovacion.gob.pa/>.
- _____ (2022g), “Proyecto de Municipios Digitales”, Autoridad Nacional para la Innovación Gubernamental [en línea] <https://aig.gob.pa/modernizacion-gobierno-locales/>.
- _____ (2022h), “Sistema Estatal de Avisos y Comunicaciones de Panamá (SEPAN)” [en línea] <https://avisos.panamatramita.gob.pa/signes/>.

- _____ (2022i), "Panamá Tramita – Un gobierno más cerca de ti", Autoridad Nacional para la Innovación Gubernamental [en línea] <https://panamatramita.gob.pa/>.
- _____ (2022j), "Panamá Informa" [en línea] <http://www.panamainforma.gob.pa>.
- _____ (2021a), "Agenda Digital 2021", Autoridad Nacional para la Innovación Gubernamental [en línea] <https://aig.gob.pa/descargas/2019/06/agenda-digital-2021-aig.pdf>.
- _____ (2021b), "Protégete Panamá", Autoridad Nacional para la Innovación Gubernamental [en línea] <https://protegete.panamasolidario.gob.pa/>.
- _____ (2020a), "Agenda Digital 2020", Autoridad Nacional para la Innovación Gubernamental [en línea] <https://panamatramita.gob.pa/es/noticia/panama-lanza-estrategias-de-innovacion-con-la-agenda-digital-2020>.
- _____ (2020b), "AIG ofrece herramienta MyUC para afianzar Teletrabajo durante pandemia por COVID-19", Sistema Estatal de Radio y Televisión – Portal SERTV [en línea] <https://sertv.gob.pa/aig-ofrece-herramienta-myuc-para-afianzar-teletrabajo-durante-pandemia-del-COVID-19/>.
- _____ (2018), "Marco de Gobernanza de Gobierno Digital", Autoridad Nacional para la Innovación Gubernamental.
- _____ (2014), *Plan Nacional de Competitividad 2014-2019*, Secretaría de Asuntos Económicos y Competitividad, Ministerio de la Presidencia.
- Gobierno de la República Dominicana (2022), "Aurora MSP", Presidencia de la República, Ministerio de la Presidencia [en línea] <https://coronavirusrd.gob.do/aurora-msp/>.
- _____ (2021a), "Portal Oficial del Estado dominicano – Portal Ciudadano del Gobierno de República Dominicana" [en línea] www.dominicana.gob.do.
- _____ (2021b), "Portal de datos abiertos de la República Dominicana" [en línea] <https://datos.gob.do/>.
- _____ (2021c), "Portal transaccional para consulta en línea", Dirección General de Contrataciones Públicas [en línea] <https://www.dgcp.gob.do/>.
- _____ (2021d), "Portal Único de Solicitud de Acceso a la Información Pública (SAIP)" [en línea] <https://saip.gob.do>.
- _____ (2021e), "Sistema Nacional de Atención Ciudadana 3-1-1" [en línea] <https://311.gob.do/>.
- _____ (2021f), "Portal de Servicios del Ministerio de Turismo de la República Dominicana [en línea] <https://one.mitur.gob.do/>.
- _____ (2021g), *Decreto N° 71-21. Decreto que Crea e Integra el Gabinete de Transformación Digital, Con Dependencia Administrativa del Ministerio de la Presidencia. Designa los Miembros Titulares de Dicho Gabinete. Deroga el Dec. No. 258-16 y Modifica el Párrafo del Artículo 2 del Dec. No. 539-20 y los Artículos 7 y 8 del Dec. No. 229-18, Así como el Párrafo del Artículo 1 del Dec. No. 383-18, 11 de febrero de 2021, V | Lex Información jurídica inteligente* [en línea] <https://do.vlex.com/vid/decreto-n-71-21-864234216>.
- _____ (2021h), *Decreto 54-21, artículos 1 y 2* [en línea] <https://optic.gob.do/transparencia/wp-content/uploads/2021/02/Decreto-54-21-que-denomina-la-OPTIC-como-Oficina-Gubernamental-de-Tecnologias-de-la-Información-y-Comunicación-OGTIC.pdf>.
- _____ (2021i), "Agenda Digital 2030 República Dominicana", Gabinete de Transformación Digital de la República Dominicana [en línea] <https://agendadigital.gob.do/>.
- _____ (2021j), "ONEMITUR, Portal de servicios del Ministerio de Turismo de la República Dominicana" [en línea] https://one.mitur.gob.do/?__cf_chl_jschl_tk__=pmd_fc70c6e226505808715d84ae162980ae17021b6d-1626433640-0-gqNtZGzNAc2jcnBszQe6.
- _____ (2020), *Decreto 539-20 – Plan Nacional de Banda Ancha*, Presidencia de la República Dominicana [en línea] <https://presidencia.gob.do/decretos/539-20>.
- _____ (2012), *Ley 1-12: que establece la Estrategia Nacional de Desarrollo 2030*, Observatorio del Principio 10, Comisión Económica para América Latina y el Caribe [en línea] <https://observatoriop10.cepal.org/es/instrumentos/estrategia-nacional-desarrollo-2030-ley-organica-no-1-12>.
- _____ (2008), *Ley 41-08/2008 de función pública y crea la Secretaría de Estado de Administración Pública*, Organización Internacional del Trabajo (OIT) [en línea] http://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex4.detail?p_lang=es&p_isn=78291.

- Gutiérrez-Rubí, A. (2018), "Tecnopolítica o cómo cambia la tecnología la comunicación política y la vigilancia ciudadana", *Tecpol* [en línea] <https://www.tecnopolitica.org/tecnopolitica-o-como-cambia-la-tecnologia-la-comunicacion-politica-y-la-vigilancia-ciudadana/>.
- ILDA (Iniciativa Latinoamericana de Datos Abiertos/Open Data Barometer) (2020), "Barómetro Regional de Datos Abiertos para América Latina y el Caribe" [en línea] https://barometrolac.org/?_year=2020&indicator=ODB.
- Innerarity, D. (2020), *Una teoría de la democracia compleja. Gobernar en el siglo XXI*, Barcelona, Galaxia Gutenberg [en línea] <https://www.amazon.com/Una-teor%C3%ADa-democracia-compleja-Gobernar-ebook/dp/Bo82XKY95M>.
- _____ (2019), "La democracia debe sobrevivir reformulando su función en el mundo actual", entrevista [en línea] <https://www.latercera.com/culto/2019/12/13/daniel-innerarity-filosofo-espanol/>.
- _____ (2017), *La democracia en Europa: una filosofía política de la Unión Europea*, Barcelona, Galaxia Gutenberg.
- Libreria Editrice Vaticana (2019), "Discurso de Santo Padre Francisco a la Curia Romana en ocasión de la presentación de las felicitaciones navideñas" [en línea] https://www.vatican.va/content/francesco/es/speeches/2019/december/documents/papa-francesco_20191221_curia-romana.html.
- Martínez, R., A. Palma y A. Velásquez (2020), "Revolución tecnológica e inclusión social: reflexiones sobre desafíos y oportunidades para la política social en América Latina", *serie Políticas Sociales*, N° 233 (LC/TS.2020/88), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Mastercard (2020), "Panamá se convierte en el primer país de América Latina y el Caribe en firmar una alianza con Mastercard enfocada en impulsar la agenda digital del gobierno" [en línea] <https://www.mastercard.com/news/latin-america/es/sala-de-prensa/comunicados-de-prensa/pr-es/2021/abril/panama-se-convierte-en-el-primer-pais-de-america-latina-y-el-caribe-en-firmar-una-alianza-con-mastercard-enfocada-en-impulsar-la-agenda-digital-del-gobierno/>.
- Mejía, M. I. (2019), "El gobierno digital necesita personas, no más software", *apolitical*, Apolitical Group Limited [en línea] <https://apolitical.co/solution-articles/es/el-gobierno-digital-necesita-personas-no-mas-software>.
- Morozov, E. (2013), "To save everything, click here: The folly of technological solutionism", *Public Books*, entrevista, Nueva York [en línea] <https://www.publicbooks.org/the-folly-of-technological-solutionism-an-interview-with-evgeny-morozov/>.
- Naciones Unidas (2021), Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, "Índice de desarrollo del E-Gobierno" [en línea] <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/data-center>.
- _____ (2020a), "Encuesta sobre E-Gobierno, 2020. Gobierno Digital en la década de acción para el desarrollo sostenible", Nueva York [en línea] <https://bit.ly/3HaQeUT>.
- _____ (2020b), "E-Government Development Index", E-Government Knowledge [en línea] <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Data/Compare-Countries> [fecha de consulta: 22 de julio de 2021].
- _____ (2018), "Encuestas e-Gobierno de la ONU" [en línea] <https://publicadministration.un.org/es/Research/UN-e-Government-Surveys>.
- _____ (1948), *Declaración Universal de Derechos Humanos de las Naciones Unidas*, Artículo N° 21 [en línea] <https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights>.
- Naser, A., Á. Ramírez-Alujas, D. Rosales (eds.) (2017), "Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe", *Libros de la CEPAL*, N° 144 (LC.PUB.2017/9-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Naser, A. y G. Concha (2014), "Rol de las TIC en la gestión pública y en la planificación para un desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe", *Serie Gestión Pública*, N° 79 (LC/L.3794), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Ministerio Federal Alemán de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ-GIZ) [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/35951-rol-tic-la-gestion-publica-la-planificacion-un-desarrollo-sostenible-america>.
- _____ (2011), "El gobierno electrónico en la gestión pública", *Serie Gestión Pública*, N° 73 (LC/L.3313-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/7330-gobierno-electronico-la-gestion-publica>.

- Naser, A., V. Fideleff y J. Tognoli (2020), "Gestión de planes de acción locales de gobierno abierto: herramientas para la cocreación, el seguimiento y la evaluación", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2020/78), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/45896-gestion-planes-accion-locales-gobierno-abierto-herramientas-la-cocreacion>.
- Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo de América Latina y el Caribe (2021a), *Plan Nacional de Desarrollo: Katun nuestra Guatemala 2032* [en línea] <https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/planes/plan-nacional-de-desarrollo-katun-nuestra-guatemala-2032> [fecha de consulta: 29 de julio de 2021].
- _____(2021b), *Plan Estratégico de Gobierno 2019-2024 de Panamá, y Agenda Digital Nacional Panamá 2021* [en línea] <https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/planes/plan-estrategico-de-gobierno-2019-2024-de-panama> [fecha de consulta: 29 de julio de 2021].
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos) (2020), *Perspectivas económicas de América Latina 2020: transformación digital para una mejor reconstrucción* [en línea] https://www.oecd-ilibrary.org/development/perspectivas-economicas-de-america-latina-2020_f2fdced2-es.
- _____(2020b) "Capítulo 5. El papel de la cooperación internacional en la era digital" [en línea] <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/do263db6-es/index.html?itemId=/content/component/do263db6-es>.
- _____(2019a), *Revisión del gobierno digital de Panamá: mejorando la transformación digital del sector público. Resultados clave* [en línea] <https://aig.gob.pa/descargas/2020/07/RevisionGobiernoDigital.pdf>.
- _____(2019b), "Índice OCDE de Datos Abiertos, Útiles y Reutilizables (Ourdata): 2019 – Mensajes Clave" [en línea] <https://www.oecd.org/gov/digital-government/ourdata-index-key-messages-es.pdf>, véase también [en línea] [oecd.org/gov/digital-government/](https://www.oecd.org/gov/digital-government/).
- _____(2018), *Revisión del Gobierno Digital de Colombia: hacia un sector público impulsado por el ciudadano* [en línea] <https://www.oecd.org/gov/revision-del-gobierno-digital-en-colombia-9789264292147-es.htm>.
- _____(2016), "Políticas de banda ancha para América Latina y el Caribe: un manual para la economía digital", Cap. 14: "Gestión de seguridad digital" [en línea] <https://www.oecd.org/digital/broadband/lac-digital-toolkit/es/>.
- OCDE/BID (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos/Banco Interamericano de Desarrollo) (2016), *Políticas de banda ancha para América Latina y el Caribe: un manual para la economía digital*, París, OECD Publishing [en línea] <https://dx.doi.org/10.1787/9789264259027-es>.
- OIM (Organización Internacional para las Migraciones) (2019), *Informe sobre las migraciones en el mundo* [en línea] <https://publications.iom.int/books/informe-sobre-las-migraciones-en-el-mundo-2020>.
- Open Knowledge Foundation (2021), "Global Open Data Index – Tracking the State of Open Government Data" [en línea] <https://index.okfn.org>.
- Oxfam (2016), *Nuevas dinámicas de comunicación, organización y acción social en América Latina: reconfiguraciones tecnopolíticas* [en línea] https://oi-files-d8-prod.s3.eu-west-2.amazonaws.com/s3fs-public/file_attachments/nuevas_dinamicas_de_comunicacion_organizacion_y_accion_social_en_americalatina._reconfiguraciones_tecnopoliticas.pdf.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2020), "Informe de Desarrollo Humano 2020" [en línea] <https://report.hdr.undp.org/es/index.html>.
- Porrúa M. y otros (editores) (2020), "Transformación digital y empleo público: el futuro del trabajo del gobierno", Banco Interamericano de Desarrollo (BID) [en línea] <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Transformacion-digital-y-empleo-publico-El-futuro-del-trabajo-del-gobierno.pdf>.
- Proyecto Mesoamérica (Proyecto Integración y Desarrollo Mesoamérica) (2020), "Región avanza en la construcción de la Agenda Digital Mesoamericana (ADM)" [en línea] <http://www.proyecto-mesoamerica.org/index.php/noticias/20-noticiaspn/articulos-noticias/734-region-avanza-en-la-construccion-de-la-agenda-digital-mesoamericana-adm>.
- Ramírez-Alujas, Á. (2012), "Gobierno abierto es la respuesta: ¿Cuál era la pregunta?", *Revista Más Poder Local*, vol. 12 [en línea] <http://bit.ly/SjJGCZ>.

- Ramírez-Alujas, Á. y M.C. Güemes (2012), "Gobierno Abierto: oportunidades y desafíos: una reflexión socio-política con la mirada puesta en Latinoamérica", *Actas del XV Encuentro de Latinoamericanistas Españoles*, Congreso Internacional "América Latina: la autonomía de una región", Madrid, CEEIB [en línea] <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00874133/document>.
- Ramírez-Alujas, Á., L. Jolías y J. Cepeda (eds.) (2020), *GovTech y el futuro del gobierno en Iberoamérica: ecosistema, actores y tecnologías para inventar el sector público*, CAF-Banco de Desarrollo de América Latina, Govtechlab, IE Public Tech Lab - University de España, Corporación Andina de Fomento [en línea] scioteca.caf.com.
- Revista Summa* (2019), "Costa Rica: lanzan plataforma digital que agilizará permisos previos de construcción" [en línea] <https://revistasumma.com/costa-rica-lanzan-plataforma-digital-que-agilizara-permisos-previos-de-construccion/>.
- Schwab, Klaus (2015), "La Era de la Adaptación" [en línea] <https://www.project-syndicate.org/commentary/technological-economic-transformation-by-klaus-schwab-2015-02/spanish>.
- SG-SICA (Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana) (s/f), "Acerca del SICA" [en línea] <https://www.sica.int/#>.
- _____ (2021a), "Países del SICA integran agendas digitales regionales para impulsar la transformación digital y el proceso de integración", 25 de marzo [en línea] https://www.sica.int/noticias/paises-del-sica-integran-agendas-digitales-regionales-para-impulsar-la-transformacion-digital-y-el-proceso-de-integracion_1_126803.html.
- _____ (2021b), "Países miembros del SICA presentan agendas digitales nacionales para avanzar en la transformación digital", 29 de abril [en línea] https://www.sica.int/noticias/paises-miembros-del-sica-presentan-agendas-digitales-nacionales-para-avanzar-en-la-transformacion-digital_1_127144.html.
- _____ (2015), "Estrategia regional digital para el desarrollo de la sociedad de la información y el conocimiento del SICA" [en línea] https://www.sica.int/documentos/Estrategia_Regional_Digital_SICA_1_104748.html.
- SIECA (Secretaría de Integración Económica Centroamericana) (2021), "Diseño e implementación de la Estrategia y Metodología de Gestión de Cambio para la Plataforma Digital de Comercio Centroamericana (PDCC)" [en línea] <https://eurocamaracr.com/plataforma-digital-de-comercio-centroamericana/>.
- UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura) (2021), "Construir sociedades del conocimiento" [en línea] <https://es.unesco.org/themes/construir-sociedades-del-conocimiento>.
- _____ (2005), "Hacia las sociedades del conocimiento. Informe Mundial de la UNESCO" [en línea] <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000141908>.
- Universidad de Salamanca (2021), "Universo Abierto: Blog de la biblioteca de Traducción y Documentación de la Universidad de Salamanca" [en línea] <https://universoabierto.org/2021/02/26/informe-anual-del-inventario-de-datos-abiertos-odin-2020-21/>.
- Valenti, P., R. Anta y M. Bendersky (2004), *Manual.gob: estrategias de gobierno electrónico. La definición de un modelo de análisis y estudio de casos*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID) [en línea] <https://publications.iadb.org/es/manualgob-estrategias-de-gobierno-electronico-la-definicion-de-un-modelo-de-analisis-y-estudio-de>.
- Vamos por una Guatemala diferente (2019), *Plan Nacional de Innovación y Desarrollo (PLANID)* [en línea] <https://vamosguatemala.com/planid/>.
- Vargas, J. (2021), "Turismo se apoya en plataformas digitales para garantizar eficiencia", *El Día*, 4 de marzo [en línea] <https://eldia.com.do/turismo-se-apoya-en-plataformas-digitales-para-garantizar-eficiencia/>.
- Villoria, M. (2010), "La democratización de la administración pública: marco teórico", *Gobernanza democrática y fiscalidad: una reflexión sobre las instituciones*, J. Ruiz-Huerta y M. Villoria (dirs.), Madrid, Editorial Tecnos [en línea] https://books.google.com.mx/books/about/Gobernanza_democr%C3%A1tica_y_fiscalidad.html?id=4lb9RAACAAJ&redir_esc=y.
- vLex Panamá (2012), *Ley N° 83 de 9 de noviembre de 2012, que regula el uso de medios electrónicos para los trámites gubernamentales y modifica la ley 65 de 2009, que crea la autoridad nacional para la innovación gubernamental* [en línea] <https://vlex.com.pa/vid/ley-n-83-9-843736365>.

- Wallerstein, I. (2001), *The End of the World as We Know it: Social Science for the Twenty-First*, Estados Unidos, University of Minnesota Press [en línea] <https://www.amazon.com/End-World-As-Know-Twenty-First/dp/0816633983>.
- We Are Social y Hootsuite (2020), "We are Social 2020: cada vez más conectados" [en línea] <https://familyandmedia.eu/es/educacion-media/we-are-social-2020-cada-vez-mas-conectados/>.
- World Wide Web Foundation (2019), "The Open Data Barometer - A global measure of how governments are publishing and using open data for accountability, innovation and social impact" [en línea] https://opendatabarometer.org/?_year=2017&indicator=ODB.
- Zuboff, S. (2020), *La era del capitalismo de la vigilancia: la lucha del futuro humano frente a las nuevas fronteras del poder*, Madrid, Paidós [en línea] <https://www.planetadelibros.com/libro-la-era-del-capitalismo-de-la-vigilancia/311701>.



NACIONES UNIDAS

Serie

CEPAL

Estudios y Perspectivas-México

Números publicados

Un listado completo así como los archivos pdf están disponibles en
www.cepal.org/publicaciones

196. Gobierno digital: pieza clave para la consolidación de Estados democráticos en los países del SICA, Alberto Enríquez y Carlos Sáenz (LC/TS.2022/27; LC/MEX/TS.2022/1).
195. Análisis del comercio exterior intrarregional entre el Canadá, los Estados Unidos y México: ¿quién ha obtenido los mayores beneficios comerciales en términos de valor agregado?, Roberto C. Orozco Morales, Ramón Padilla Pérez y Víctor A. Romero Ramírez (LC/TS.2021/185; LC/MEX/TS.2021/22), 2021.
194. Diagnóstico sobre la mercantilización de la salud en México y propuestas para la construcción de un sistema universal desde la perspectiva del derecho humano a la salud, José Valdemar Díaz (LC/TS.2021/179; LC/MEX/TS.2021/19), 2021.
193. Cultura del privilegio y simbiosis entre poder político y poder económico en México: recomendaciones para su superación, Viridiana Ríos (LC/TS.2021/100; LC/MEX/TS.2021/17), 2021.
192. Revisiting constant market share analysis: an exercise applied to NAFTA, Hubert Escaith (LC/TS.2021/94; LC/MEX/TS.2021/16), 2021.
191. El régimen de bienestar mexicano: inercias, transformaciones y desafíos, Carlos Barba (LC/TS.2021/70; LC/MEX/TS.2021/12), 2021.
190. El régimen de acumulación en México: caracterización, tendencias y propuestas para su transformación, Arturo Guillén (LC/TS.2021/42; LC/MEX/TS.2021/7), 2021.
189. Primeras lecciones y desafíos de la pandemia de COVID-19 para los países del SICA, Alberto Enríquez y Carlos Sáenz (LC/TS.2021/38; LC/MEX/TS.2021/5), 2021.
188. Estrategia de desarrollo con redistribución del ingreso: salario mínimo y frentes de expansión en México, Ricardo Bielschowsky, Miguel del Castillo, Gabriel Squeff, Roberto Orozco y Hugo E. Beteta (LC/TS.2021/35; LC/MEX/TS.2021/4), 2021.
187. Absolute convergence in manufacturing labor productivity in Mexico, 1993-2018: a spatial econometrics analysis at the state and municipal level, René Cabral, Jesús Antonio López Cabrera y Ramón Padilla Pérez (LC/TS.2020/158; LC/MEX/TS.2020/42), 2020.

ESTUDIOS Y PERSPECTIVAS

Números publicados:

- 196 Gobierno digital: pieza clave para la consolidación de Estados democráticos en los países del SICA
Alberto Enríquez y Carlos Sáenz
- 195 Análisis del comercio exterior intrarregional entre el Canadá, los Estados Unidos y México: ¿quién ha obtenido los mayores beneficios comerciales en términos de valor agregado?
Roberto C. Orozco Morales, Ramón Padilla Pérez y Víctor A. Romero Ramírez
- 194 Diagnóstico sobre la mercantilización de la salud en México y propuestas para la construcción de un sistema universal desde la perspectiva del derecho humano a la salud
José Valdemar Díaz Hinojosa