



**GOBIERNO de
GUATEMALA**
DR. ALEJANDRO GIAMMATTEI

**COMISIÓN PRESIDENCIAL
DE GOBIERNO ABIERTO
Y ELECTRÓNICO**

**PLAN de
GOBIERNO DIGITAL**
ACTUALIZACIÓN PARTICIPATIVA
2021-2026



En el marco de cumplimiento del compromiso No. 2, del 5to. Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto 2021-2023, la Comisión Presidencial de Gobierno Abierto y Electrónico realizó la actualización participativa del Plan de Gobierno Digital 2021-2026.

Este esfuerzo es el producto de los siguientes actores:



**GOBIERNO de
GUATEMALA**

COMISIÓN PRESIDENCIAL
DE GOBIERNO ABIERTO
Y ELECTRÓNICO



Guatemala





PLAN *de*
GOBIERNO DIGITAL
ACTUALIZACIÓN PARTICIPATIVA
2021-2026



Índice

1. Justificación	7
2. Análisis de la Situación	9
2.1 Iniciativas de Digitalización de Servicios Públicos	9
2.2 Estudios Sobre Agenda Digital en Guatemala	10
2.3 Nuevas Herramientas Guía para la Transformación Digital	13
2.4 Cambios en Evaluaciones Internacionales	15
2.5 Límites en el país a las iniciativas de transformación digital	16
3. Objetivos	16
4. Proceso Metodológico	19
5. Actividades Claves	21
5.1 Gobernanza e Institucionalidad	22
5.2 Marco Normativo	22
5.3 Talento Digital y Gestión del Cambio	23
5.4 Infraestructura y Herramientas Tecnológicas	24
5.5 Nuevos Procesos y Servicios Digitales	25
6. Ejes Estratégicos	27
6.1 Eficacia	27
6.2 Apertura, Participación y Colaboración (Gobierno Abierto)	27
6.3 Inclusión	28
6.4 Cultura	29
7. Hoja de Ruta de Alto Nivel	31
7.1 Programas Ministeriales de Gobierno Electrónico	32
7.1.1 Actualización y Mejora de Programas	32
7.1.2 Simplificación de Trámites	33
7.1.3 Apertura de Datos	34
7.1.4 Participación y Colaboración	34
7.1.5 Análisis Situacional de Transformación Digital	35
7.1.6 Apoyo al Gobierno Como un Todo	35
7.1.7 Transformación Sectorial Digital	36
7.2 Programa de Gobierno Como un Todo	38
7.2.1 Identidad Digital	39
7.2.2 Portal Digital del Estado	40
7.2.3 Interoperabilidad Gubernamental	41
7.2.4 Carpeta Digital Ciudadana	42
7.2.5 Casilla Digital del Ciudadano	42
7.2.6 Ciberseguridad	43
7.2.7 Gestión Documental	45
7.2.8 Pagos en Línea	46
7.2.9 Sinergia de Gobernanza Democrática y Gobierno Digital	47
8. Referencias	53



1. Justificación

“Sin embargo, ya es hora de pasar de esfuerzos aislados a una aproximación integral y de aterrizar los planes al ámbito práctico. **Esta aproximación integral –la transformación digital del país– depende en gran medida de las acciones del gobierno central, pues ningún otro actor puede establecer un marco normativo, crear estándares, proveer servicios comunes, y convocar a todos los segmentos de la sociedad y a todos los niveles de gobierno.** Los ciudadanos lo demandan y la economía lo necesita: un apalancamiento transversal de la tecnología e internet para traer más eficiencia, certeza y transparencia a las interacciones y a las transacciones, tanto públicas como privadas. Al mismo tiempo, los gobiernos de la región también lo necesitan para responder a las presiones de austeridad fiscal y la marcada brecha de expectativas que sufren de cara a los ciudadanos.”

Fuente: Cubo, A., Hernández, J., Porrúa, M. y Roseth, B. (2022). Guía de transformación digital del gobierno. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://publications.iadb.org/es/guia-de-transformacion-digital-del-gobierno>

El diseño institucional del servicio público se define en función de las necesidades del Estado en los diferentes momentos históricos; de esa cuenta, en el contexto actual, donde en las últimas décadas la confianza en la labor del Estado ha ido a la baja a nivel mundial, surge la necesidad de construir mecanismos confianza entre ciudadanos y gobierno. Por tanto, implementar nuevos modelos de gobernanza donde, la transparencia de la gestión pública y la optimización del servicio público, se trabajen no sólo desde la óptica del ciudadano, sino, con el ciudadano, para ganar el aprecio a la labor pública y mejorar el bienestar social de esta y futuras generaciones.

En Guatemala, se ha avanzado con un primer esfuerzo del Plan de Gobierno Digital 2021-2026; el cual, ha demostrado tener resultados ampliamente positivos, un ejemplo de ello es los esfuerzos sustanciales en la simplificación de trámites. Ahora bien, en temas de transformación digital, no existen documentos estáticos. Las enseñanzas aprendidas de experiencias nacionales e internacionales permiten mejorar la ruta establecida y/o enderezar el rumbo.

El diseño del Plan de Gobierno Digital 2021-2026 fue positivo; sin embargo, la intención de realizar esta actualización, es poder incorporar a más actores, crear foros de discusión y recoger propuestas que van surgiendo en el proceso de implementación; de tal manera que, el nuevo documento contemple el fortalecimiento de la planificación participativa, con el análisis de experiencias, propuestas y recomendaciones, entre otros aportes; de tal manera que, se atiendan las necesidades del país en materia de transformación digital, en el marco del cumplimiento del “Compromiso 2, Hito 1: Actualización Participativa del Plan de Gobierno Digital 2021-2026”.

Los grandes cambios de fondo en la actualización son, en coherencia con el enfoque en el ciudadano, moverse de eficiencia y criterios económicos para la transformación digital, a eficacia y criterios de bienestar social. Trasladarse del plan original como un documento conceptual para la discusión, a un documento más orientado a acciones concretas de gobernanza democrática donde apertura, participación e inclusión son ejes estratégicos con mayor importancia.

La actualización busca ser un documento de transición. Guía para las nuevas autoridades que dirigirán el país a partir del 2024. Propuesta busca crear los consensos y trabajo conjunto de país que se requiere para llevar a cabo una transformación digital. Trabajo pendiente todavía es bastante desde el lado de planificación y políticas públicas.

Esta propuesta, está planteada en el espíritu de trabajo de la Alianza de Gobierno Abierto. Este esfuerzo de trabajo conjunto es un primer paso a procesos de mayor colaboración y participación como quedan reflejados en la actualización del Plan de Gobierno Digital.



Diagrama de gobierno abierto de Arnel Le Coz & Cyril Lage publicado bajo licencia Creative Commons Atribución traducción al español por Osvaldo R. Salazar S.



2. Análisis de la Situación

“Para algunas personas y empresas, la tecnología ya ha cambiado paradigmas en la región: cómo se comunica, cómo se compra, cómo se accede a un servicio público. Sin embargo, este avance ha sido parcial por distintos motivos; entre ellos:

- ▶ *Sigue reinando el imperio del papel.*
- ▶ *Muchas personas y empresas aún no pueden o no quieren usar internet, mucho menos acceder a servicios a través de esta red informática mundial.*
- ▶ *Muchas instituciones siguen funcionando tal y como lo venían haciendo en el siglo pasado.*
- ▶ *Muchos gobiernos prestan servicios digitales en una serie de esfuerzos ad hoc, con calidad variada y uso limitado”.*

“Ahora bien, no se trata de desconocer los grandes avances que se han hecho en materia digital en la región. Como prueba del interés por parte de los gobiernos, más del 70% de los países de ALC tiene una estrategia de gobierno digital. También, hay un 68% de la población mundial conectada internet, lo que supone una oportunidad que debe aprovecharse. Algunos países ya han digitalizado la mayoría de los trámites que presta el gobierno central, en algunos casos incluyendo el uso de la identidad digital y los pagos en línea, y ya consolidan toda su presencia en la web en una sola página”.

Fuente: Cubo, A., Hernández, J., Porrúa, M. y Roseth, B. (2022). Guía de transformación digital del gobierno. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://publications.iadb.org/es/guia-de-transformacion-digital-del-gobierno>

Entre la fecha del plan original de Gobierno digital 2021-2026 y la presentación de esta actualización participativa, una serie de eventos cambiaron el marco de referencia de los supuestos utilizados inicialmente.

El entendimiento de los factores críticos de éxito de una transformación digital en el sector público, la pandemia de COVID-19 y distintos esfuerzos dentro de Guatemala para mejorar la gestión pública digital son relevantes para la dirección que se da a esta actualización (documento original fue entregado en el año 2021, pero fue elaborado en su mayor parte antes).

2.1 Iniciativas de Digitalización de Servicios Públicos

A nivel mundial la pandemia de COVID-19 se alargó más allá de las expectativas más pesimistas, se pasó de asumir que la disrupción sería de semanas, a meses, a años. En términos sociales el impacto fue fuerte. En Guatemala, en el sector educación, las clases presenciales, en el sector público, y mucho del privado, recién iniciaron en el 2023. En el sector salud, la falta de hospitales, se hizo evidente. Las campañas de vacunación estiraron la capacidad logística del estado. Muchas familias se quedaron sin medios de subsistencia. La migración hacia fuera del país aumentó.

Ahora bien, la economía del país fue altamente resistente a los embates de la pandemia, al menos a nivel macroeconómico.

En este contexto, surge la iniciativa de **Guatemala no se detiene**, impulsada por FUNDESA <https://guatemalanosedetiene.gt/>. Esta iniciativa fue concebida originalmente como un esfuerzo para mitigar los efectos de la pandemia, al entregarse los resultados de la consultoría contratada por el sector privado con McKinsey señalan a Guatemala como un país de amplias oportunidades si se corrigen debilidades internas que limitan potencial de crecimiento.

Una de esas debilidades, señalada en estudio de McKinsey, es el tema de Certeza Jurídica para las inversiones. A partir de ello se establece como meta un estado 100% digital donde las reglas para los trámites son claras y precisas. La Comisión Presidencial de Gobierno Abierto y Electrónico, en adelante la Comisión, se ha adherido a la participación en esta iniciativa y ha buscado vinculaciones interinstitucionales para la simplificación (y certeza) de los trámites públicos.

Casi al mismo tiempo, el instituto George W. Bush publica, a mitad del 2020, un estudio dentro de su proyecto para la prosperidad centroamericana titulado **Una Estrategia Digital para la Competitividad y la Integración en el Triángulo Norte**. Investigación afirma que *“La expansión de los servicios de gobierno electrónico crearía eficiencias importantes al tiempo que ayuda a reducir la informalidad laboral y la corrupción - dos de las principales barreras para el desarrollo de la región. Idealmente, los ciudadanos tendrían acceso a una plataforma única para servicios gubernamentales y los gobiernos proporcionarían datos transparentes sobre sus operaciones. De esta manera, se fortalecerá la capacidad de las instituciones gubernamentales, junto con la confianza de los ciudadanos en esas instituciones”*.

En igual manera estudio menciona al Campus TEC Guatemala como *“una iniciativa de financiación privada que alberga, capacita y financia nuevas empresas en un campus moderno en el corazón de la ciudad de Guatemala, es un modelo para que la región pueda escalar y reproducirse”*.

A lo largo de estos años, la Comisión promueve, y se vuelve la cara pública de la Ley de Simplificación de Trámites. Una iniciativa que tenía años en el Congreso, pero que no había avanzado. Este es un cambio fundamental en el paradigma del estado, donde se pone al ciudadano al centro de la actuación del estado. Aunque consideraciones parten de un enfoque de prosperidad económica, su ámbito de impacto es amplio. En la República de Corea el ente rector de Gobierno Digital resume el potencial de transformación en la frase **“Una gobernanza mejor, un pueblo más feliz”**.

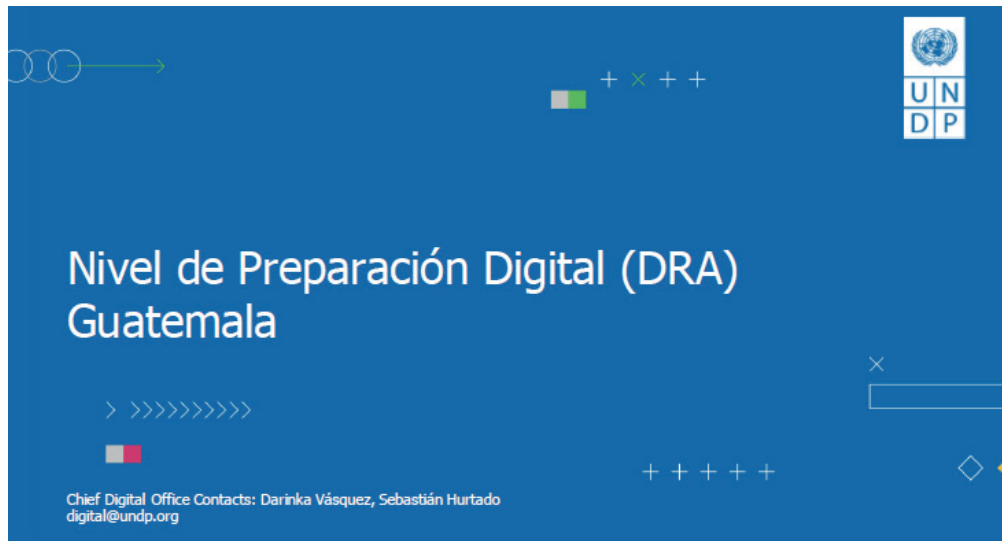
Recientemente, la gremial de exportadores, AGEXPORT, en marzo 2023, publica sus lineamientos 2024-2028 al gobierno, e igualmente se manifiesta en apoyo de la agilizar y facilitar la solicitud de servicios públicos. En sus lineamientos menciona exhortativa a mantener la alianza Comisión-AGEXPORT en el tema de la plataforma para seguimiento de iniciativa de simplificación de trámites.

2.2 Estudios Sobre Agenda Digital en Guatemala

A lo largo de estos años el Centro de Investigaciones Económicas Nacionales (CIEN) ha tomado un liderazgo en Guatemala en impulsar iniciativas de transformación digital en el Estado. La última publicación es su Lineamiento de Políticas Públicas, 2024-2028 (Ruta para la Dignidad Humana) donde el tema de transformación digital es uno de sus ocho ejes de política pública.

En cuanto a los estudios de país realizados por organismos internacionales, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), realiza en el 2022, con el apoyo de la Comisión y Red Ciudadana, una evaluación del estado de preparación digital del país. Encuesta abarca sector gobierno, sector privado, sociedad civil y academia.

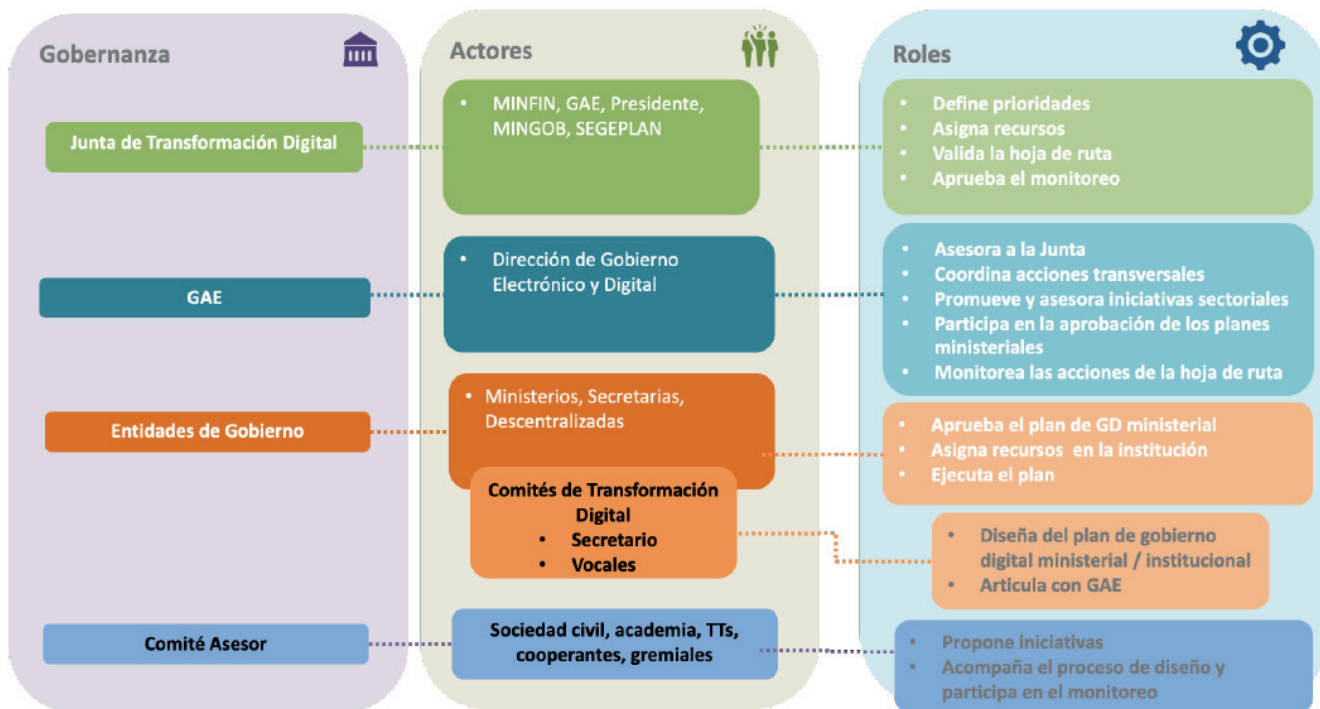
Los resultados de PNUD reflejan un liderazgo de la Comisión en establecer la agenda digital, pero mira al gobierno, como un todo, rezagado en cuanto al promedio país, y más en cuanto al promedio de la población, que mayoritariamente joven, y con mucho emprendimiento, refleja un grado de madurez digital más alto que la oferta de servicios en el país.



PNUD hace una oferta de integrar al país a la alianza de Bienes Públicos Digitales y apoyo en la elaboración de una agenda digital de país. Estudio hace recomendaciones concretas sobre las iniciativas que puede acometer el país.

El Banco Mundial también hace propuestas para Guatemala, dentro de su iniciativa GovTech, a finales del 2021 y durante el 2022, sobre la necesidad de fortalecer la gobernanza de la agenda digital del país. Al igual que estudio de PNUD, el estudio de GovTech hace recomendaciones concretas sobre las iniciativas que puede acometer en el país. A nivel global GovTech la importancia del concepto de gobierno como un todo y el involucramiento de los ciudadanos en el diseño de los servicios que se le prestan.





*Fuente: GovTech, Banco Mundial Guatemala, Estrategia de Transformación Digital.
Propuesta de Gobernanza y participación multiactor en el país para agenda digital*

A finales del 2022, la Agencia para el Desarrollo Internacional (USAID) empezó a trabajar con la Comisión, temas de gobierno abierto y digital, al igual que con el Ministerio de Finanzas Públicas (MINFIN), temas de finanzas, Superintendencias de Administración Tributaria (SAT), temas de tributación y la Secretaría General de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN), temas de planificación.

Este es un proyecto de fortalecimiento de instituciones nacionales. Aunque no se tiene un documento final, el tema de fortalecer la gobernanza y sistemas transversales es recurrente. De igual manera USAID hará público, en los próximos meses, una evaluación de la agenda digital del Guatemala (DECA, Evaluación del ecosistema digital del país).

2.3 Nuevas Herramientas Guía para la Transformación Digital



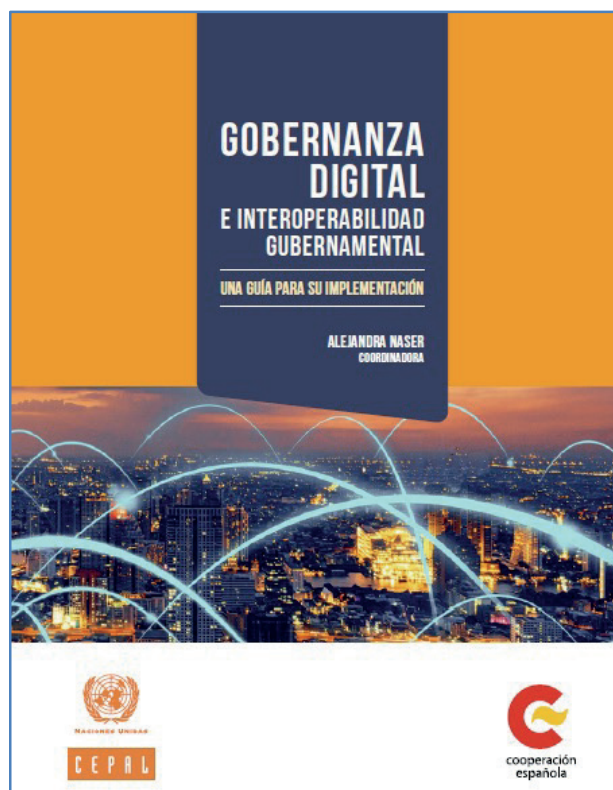
En el año 2022, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) hizo disponible, la **Guía de Transformación Digital para el Gobierno**. Esta guía funge como una “enciclopedia del gobierno digital”, pues resume las buenas prácticas de transformación digital y pone llamados de atención de potenciales problemas cuando alguna de las actividades claves, mencionadas, más adelante, no se le presta atención. En lugar de “inventar el agua azucarada” actualización de Plan de Gobierno Digital hace uso de este marco de análisis para poder ampliar, a mayor detalle, los retos y riesgos de implementar una agenda digital.

El enlace de acceso a la publicación, que se utiliza repetidamente en este plan de Gobierno Digital como marco de referencia para presentar las distintas iniciativas de transformación digital es Cubo, A., Hernández, J., Porrúa, M. y Roseth, B. (2022). Guía de transformación digital del gobierno. Banco Interamericano de Desarrollo.

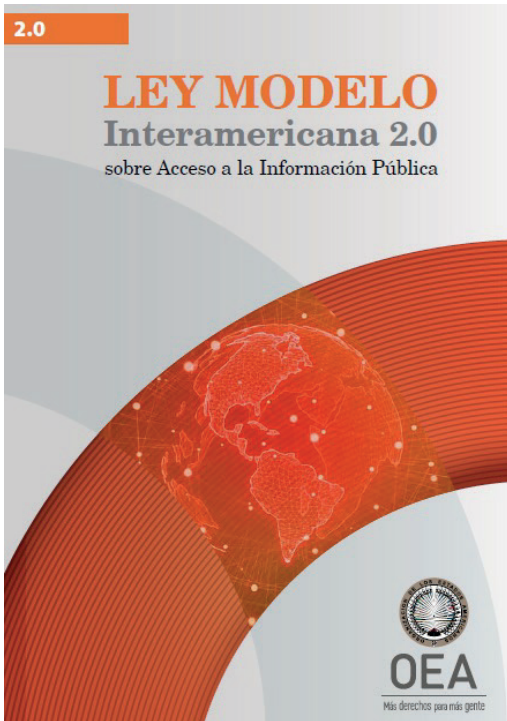
<https://publications.iadb.org/es/guia-de-transformacion-digital-del-gobierno>

Por su parte la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) presenta en el 2021 el documento *Gobernanza digital e interoperabilidad gubernamental: una guía para su implementación* que surge de la observación que “los esfuerzos realizados por los países en esta materia se enfocan principalmente en el componente tecnológico para dar solución a las necesidades de las instituciones públicas para la prestación de servicios, sin tener una visión holística de la problemática ni poner a la ciudadanía en el centro de las soluciones. El impacto de una correcta gobernanza digital apoyada en una interoperabilidad transversal marca una diferencia significativa en la ciudadanía y en las propias instituciones”.

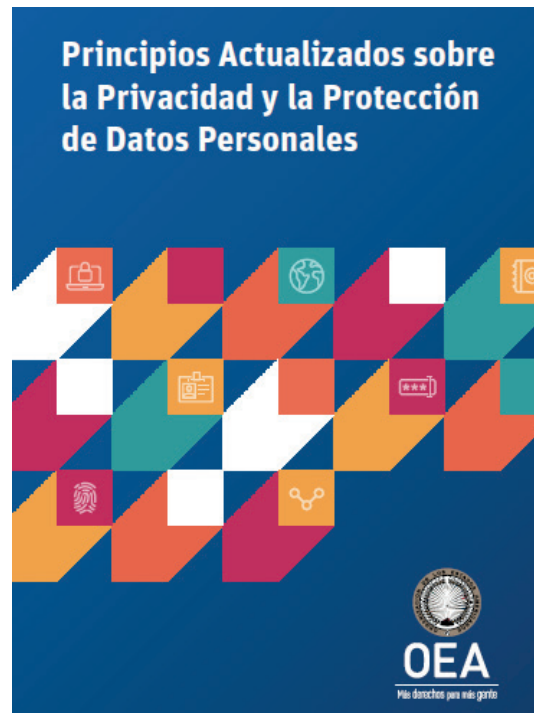
Adicionalmente hace disponible las mejores prácticas de gobierno digital en el sitio <https://biblioguias.cepal.org/gobierno-digital/>



En el caso de la Organización de Estados Americanos (OEA) su papel se ha centrado mucho en el acceso a la información pública. Recientemente en estos años ha hecho una nueva propuesta que incluye a los Datos Abiertos como parte de la información pública, y en términos de digitalización, este hace una propuesta de gestión documental para dar coherencia, y facilitar, acceso a todos los documentos generados por el estado.



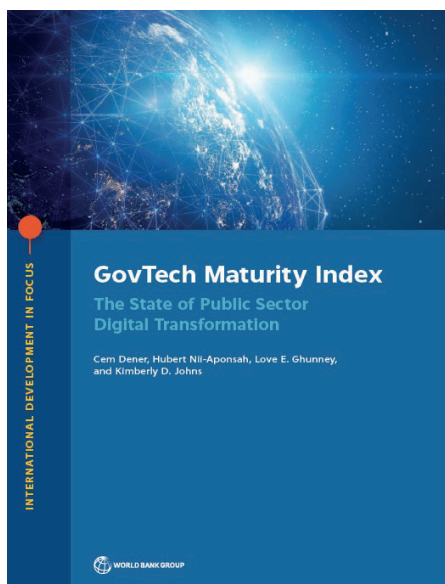
Aparte, como complemento al acceso a la información pública la OEA hace una propuesta de protección a los datos personales. Propuesta se ve reforzada por la firma en marzo de 2023 de los jefes de estado, de la carta iberoamericana de principios y derechos en entornos digitales, y la también recientemente firmada carta de alianza digital de los países del caribe y Latinoamérica y la unión europea, donde se reitera la importancia de la protección de los datos personales en ambientes digitales.



2.4 Cambios en Evaluaciones Internacionales

Básicamente el concepto de Gobierno Digital es un concepto evolutivo. Simplemente el cambio es un continuo, en cuanto a moverse de enfatizar eficiencia, a enfatizar la efectividad de los resultados de transformación digital, medidos en su coherencia con las políticas públicas. Resultado de cambios en la concepción del rol de Gobierno Digital en países los índices internacionales de desempeño han sufrido modificaciones.

Uno de los índices más conocidos es el elaborado por el departamento de asuntos sociales y económicos de Naciones Unidas. Como parte de este cambio de enfoque en el año 2020 se empieza a introducir un **índice de participación ciudadana**. Esto refuerza que componentes de índices para la prestación de servicios públicos digitales tienen un peso significativo el involucramiento ciudadano en el proceso. CEPAL ha hecho una referencia de los índices para la región de América Latina y el Caribe (UN E-GOVERNMENT SURVEY 2022, Y TABLA CONSOLIDADA DE ALC https://biblioguias.cepal.org/ld.php?content_id=68864903)



En el caso de índice GovTech del Banco Mundial el peso es creciente a la evaluación del gobierno como un todo. Índices originales, en todos los países, estuvieron centrados en el Gobierno Central, pero ahora existe consenso que la experiencia del ciudadano es a ver el gobierno como uno solo, y no enfocarse en el concepto de rectoría que se tiene de separar distintas funciones de gobierno en distintos actores. Una perspectiva centrada en el ciudadano piensa en el gobierno como uno solo.

Recientemente BID, en alianza con la OCDE, ha empezado un proceso de encuestas para elaborar un nuevo índice de gobierno digital. Siguiendo el espíritu de su publicación guía de transformación digital del gobierno los criterios de apertura, participación y colaboración ciudadana tendrán mayor relevancia a la concepción original de muchos de gobierno digital como un asunto de eficiencia económica, de iniciativas impulsadas por la oferta de gobiernos, a iniciativas impulsadas por la demanda de los ciudadanos y el concepto de evaluación holística que tiene el mismo espíritu que el gobierno como un todo del Banco Mundial.

Otro cambio reciente ha sido en la Alianza de Gobierno Abierto. En su manual para países, en su guía para participantes, cambia el proceso de evaluación de centrarse en los definir los planes a enfatizar dar seguimiento a las implementaciones de los compromisos. Esto es los planes no se deben quedar en el cumplimiento de los hitos, sino en el seguimiento de los objetivos establecidos en el compromiso.

2.5 Límites en el país a las iniciativas de transformación digital

En términos de alcances la ley de simplificación de trámites y los programas de gobierno electrónico no pudieron tener la aplicabilidad a todo el gobierno. Ambas iniciativas son pasos trascendentales para el país, pero tienen debilidades que se buscan mitigar en la actualización del plan de gobierno digital.

En los programas de gobierno electrónico y la simplificación de trámites, en su ejecución, quedaron restringidos al gobierno central, ahora bien, como se explicará más adelante, usando la metodología de la guía de transformación digital para gobiernos, desde la experiencia ciudadana, en el caso de Guatemala, esta gira sobre instituciones como el Registro Nacional de las Personas, (RENAP), la SAT, el Instituto Guatemalteco de Seguro Social (IGSS), Instituto Guatemalteco de Migración (IGM), con el tema de los pasaportes, o los gobiernos locales (municipalidades). Ello provoca que mucha de la experiencia ciudadana con el gobierno como un todo no cambie en el corto plazo.

Ciertamente, se hizo el caso que fuera de migración (pasaportes), comparativamente, instituciones dejadas fuera de los alcances de simplificación, están más avanzadas, a nivel gobierno, en su transformación digital. Ello es cierto, pero siendo que la agenda digital exitosa depende de coordinación del gobierno como un todo, dejarlas fuera, permitió avanzar en los ministerios, relativamente rápido, pero luego los problemas de interoperabilidad han sido complejos.

Los problemas de coordinación se han mitigado por mesas interinstitucionales, en particular la de Guatemala no se detiene firmada por instituciones de estado de gobierno central u otras ofrece potencial. Ahora bien, este problema repetidamente ha sido mencionado en estudios de Banco Mundial, USAID, PNUD y requiere un fuerte consenso político para solucionarlo. En menor medida la Mesa de Innovadores Públicos, posteriormente referida en minúsculas, ha ayudado en este tema, permitiendo conocerse a distintos actores de agenda digital del sector público, o acciones puntuales de la Comisión, facilitando este proceso de coordinación.

3. Objetivos



Fuente: Cubo, A., Hernández, J., Porrúa, M. y Roseth, B. (2022). Guía de transformación digital del gobierno. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://publications.iadb.org/es/guia-de-transformacion-digital-del-gobierno>

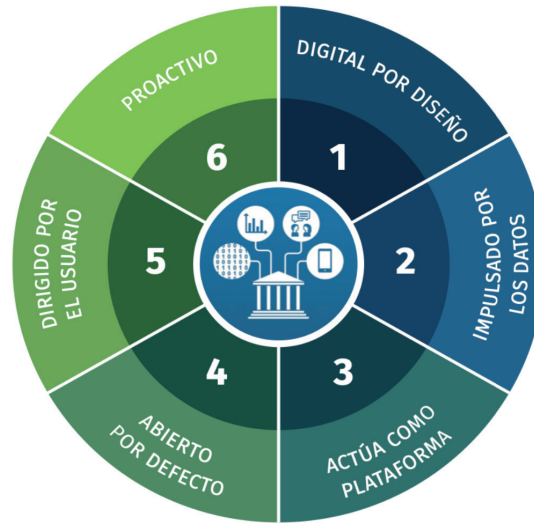
La transformación digital es un proceso que implica cambios profundos en la forma de hacer las cosas, de comunicarnos y de relacionarnos. Por eso, es fundamental que todos los sectores de la sociedad participen activamente y se beneficien de las oportunidades que ofrece la tecnología. En particular, los grupos vulnerables, como niños, niñas y adolescentes; las personas jóvenes; las personas mayores; las mujeres; los pueblos indígenas; las personas con discapacidad; las personas que habitan en zonas rezagadas; los migrantes y aquellos desplazados por conflictos, y las poblaciones afectadas por los desastres y el cambio climático, quienes deben tener un rol protagónico en este proceso, ya que son agentes de cambio e innovación. Para lograr una inclusión efectiva de estos grupos, se necesita reconocer sus necesidades, potencialidades y desafíos, y que les brinde herramientas, capacitación y acompañamiento para que puedan desarrollar sus capacidades digitales y aprovechar las ventajas del mundo digital. Así, se contribuirá a reducir las brechas sociales, económicas y de género, y se fomentará una sociedad más justa, equitativa y diversa.

En los objetivos de país, Red Ciudadana, más que conceptualizarlos, a nivel de tecnología presentó una propuesta a esta Comisión, que ofrece en términos sencillos, de fácil entendimiento al ciudadano, los objetivos, hacia donde se debe dirigir la agenda nacional de transformación digital:

- ▶ **Priorizar las necesidades de los ciudadanos:** hablar constantemente con los ciudadanos, observar sus contextos, entender sus necesidades para que toda iniciativa y desarrollo sea siempre enfocado a solucionar esas necesidades.
- ▶ **Diseñar a partir de los datos:** tomar decisiones de diseño basadas en la recolección y análisis de parámetros objetivos, como las métricas de uso de las plataformas, de usabilidad e indicadores y datos de la brecha digital existente.
- ▶ **Construir servicios simples de usar:** cada servicio actual y futuro debe ser amigable, incluyente e interactivo, debe tener una experiencia de uso simple para el ciudadano y ciudadana, aun cuando los procesos y sistemas sean complejos.
- ▶ **Construir servicios accesibles:** cuidar que la calidad de los servicios sea igual para todos los ciudadanos del país, compensando las dificultades personales, geográficas y tecnológicas existentes que hay en diferentes partes del país.
- ▶ **Construir servicios digitales por defecto:** diseñar servicios y trámites innovadores para poder ser usados a través de Internet, desde cualquier dispositivo. Logrando así avances trascendentales en materia de gobierno digital. Acercando los servicios a la ciudadanía de manera más eficaz y disminuyendo los procesos presenciales tardíos.
- ▶ **Trabajar de forma abierta, transparente y colaborativa:** compartir lo que se analiza, diseña y desarrolla. Tanto para uso del equipo interno, como para el resto del Gobierno y la sociedad. Esto permite la participación ciudadana y transparencia en los procesos y datos que se manejan.
- ▶ **Trabajar de forma coordinada e integradora:** hacia el ciudadano y ciudadana mostrar al Gobierno Nacional como un único organismo, integrando servicios de diferentes áreas bajo una misma identidad. Es importante compartir valores de coordinación y de un buen funcionamiento interno para la ciudadanía.
- ▶ **Trabajar en ciclos ágiles, cortos y progresivos:** planificar el trabajo sobre los servicios en interacciones pequeñas para sumar funciones o cambiar existentes de manera gradual. De esa manera se muestran resultados frecuentemente y se tiene la oportunidad de corregir inconvenientes.

Este modelo se asemeja al de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD) sobre índices digitales. El marco de OECD pretende ayudar a los gobiernos a identificar los factores determinantes para el diseño y la implementación eficaz de estrategias de gobierno digital, así como apoyarlos en alcanzar altos niveles de madurez digital en de sus sectores públicos

Marco Normativo de Políticas de Gobierno Digital OCDE



Gobierno dirigido por el usuario

Un gobierno es *dirigido por el usuario* cuando otorga un papel central a las necesidades y la conveniencia de las personas en la configuración de los procesos, servicios y políticas; y cuando adopta mecanismos inclusivos que permiten que esto suceda. Un enfoque centrado en el usuario permite a los ciudadanos y las empresas definir y comunicar sus propias necesidades respecto al acceso y pertinencia a los servicios públicos, comunicando y participando activamente en la definición de políticas públicas y servicios públicos en función de sus necesidades. Los gobiernos son *dirigidos por el usuario* cuando establecen nuevas formas de vinculación (con el

sector privado y la sociedad civil), o cuando establecen mecanismos de *crowdsourcing* entre la comunidad y el sector público, con el objetivo de incrementar la legitimidad y confianza en las instituciones debido a una mejor capacidad de respuesta. Este proceso supone fortalecer la investigación de usuarios, el diseño centrado en el usuario, así como mayor facilidad de uso de los servicios y sistemas públicos, a fin de reflejar las necesidades de las personas; y se lleva a cabo de manera abierta y colaborativa para garantizar que las voces de las personas sean escuchadas durante la elaboración de políticas y el diseño de servicios.

Fuente: OCDE. (2019). Índice de Gobierno Digital 2019: Resultados y mensajes clave.
<https://www.oecd.org/gov/digital-government/digital-government-index-2019-highlights-es.pdf>

4. Proceso Metodológico

La actualización del Plan de Gobierno Digital 2021-2026, es el resultado del análisis de datos oficiales y evidencia generada por distintas instancias de la sociedad civil; además, integra distintos insumos provenientes de una evaluación de preparación digital del país realizada por PNUD en el año 2022 (DRA, Digital Readiness Assessment). Este proceso integra la percepción de funcionarios públicos, academia, sociedad civil y sector privado sobre el estado de agenda digital en el país.

El DRA fue fortalecido por la investigación bibliográfica realizadas por Red Ciudadana, puesta a disposición de PNUD y la Comisión, que permitió al equipo de evaluación validar percepciones contra opiniones expertas de distintas investigaciones previas sobre el tema.

Al mismo tiempo, en el 2022, la Comisión inauguró una serie de mesas de innovadores públicos donde se sometió a discusión los distintos temas de la agenda digital. Los participantes iniciales de las mesas fueron los ministerios del Organismo Ejecutivo.

La periodicidad de los encuentros se estableció mensual, con la intención de ser un proceso permanente de socialización, participación y colaboración en fijar, corregir y mejorar la agenda digital de país.

Las mesas empezaron con discusiones generales sobre los temas de simplificación de trámites, que es la iniciativa más pública de cambio de dirección en la agenda digital de país, centrándose en el ciudadano y su experiencia de solicitud de servicios públicos.

Luego de empezar la mesa de innovadores públicos, con el tema más tangible de solicitud de servicios públicos, se movió hacia el tema global de una agenda digital de país. Durante todo este tiempo se presentaron conferencistas nacionales e internacionales para facilitar un proceso de discusión franca del estado de la transformación digital en el país.

En este proceso de discusión se usó las presentaciones de las conferencias, para iniciar conversatorios, charlas y talleres sobre los principales escollos e historias de éxito en la implementación de digitalización en la gestión pública. De igual manera se trajeron a colación los estudios de Guatemala del Banco Mundial de GovTech, en particular el tema de gobernanza de la Agenda Digital.

En esta mesa de innovadores públicos progresivamente se han invitado a participantes adicionales para enriquecer las discusiones, y mostrar el potencial de un proceso colaborativo y de participación, para fijar una agenda de país. Entre los invitados han estado RENAP, IGSS, SAT, la Oficina Nacional de Servicio Civil (ONSEC), la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres (CONRED), Municipalidad de Guatemala, del sector público (independientes del Organismo Ejecutivo y sin participación en la Ley de Simplificación de Trámites) a entidades de prestigio internacional como PNUD, USAID, y a consultores que trabajan con estas organizaciones.

Este proceso de expansión se vio complementado por la participación de la Comisión Presidencial en la mesa de Certeza Jurídica de la iniciativa pública-privada Guatemala no se detiene. Al ser que muchos de los participantes, también participan en la mesa de innovadores públicos, las experiencias en esta mesa de certeza jurídica se han trasladado a los conversatorios de estas mesas de innovación. Una ventaja de estas reuniones es que ha permitido a los participantes conocer otras iniciativas que se están llevando a cabo, en forma paralela, en distintas iniciativas de mejora de país.

En forma paralela, a esta mesa de innovadores públicos, aprovechando la sinergia que actores participando en distintas mesas como datos abiertos, simplificación de trámites, programas de gobierno electrónico, y seminarios virtuales son los mismos, la Comisión, ha apoyado y/o realizados eventos que suman valor a la socialización de una agenda digital. Mismo esfuerzo ha realizado Red Ciudadana en distintos ámbitos en los temas de Gobierno Abierto y Datos Abiertos que son parte de la gobernanza democrática y de transformación digital.

Entre estos eventos la Comisión realizó, en el 2022, una serie de seminarios auspiciados por la embajada de Corea, dirigida a líderes específicos en temas sectoriales, donde se compartió la experiencia de la República de Corea en su proceso de transformación digital. Estas presentaciones sirvieron para abrir conversatorios donde se tocó el tema de agenda digital de país y como se podría replicar la historia de éxito coreana.

A nivel de mayor cobertura, se realizaron seminarios virtuales, todos los miércoles, donde la comisión, en forma abierta, con participación voluntaria de todos los sectores presentó temas relevantes a la agenda digital del país. Nuevamente son eventos diseñados aprovechando la sinergia de grupos comunes de participantes.

Aunque metodológicamente, este proceso de actualización se realizó dentro del marco del foro multiactor de Gobierno Abierto, como está establecido, la Comisión Presidencial, ha dado seguimiento a las distintas presentaciones y propuestas del Centro de Investigaciones Económicas Nacionales, CIEN, sobre Transformación Digital. Las ha estudiado y las ha traído a la mesa de debate público en la mesa de innovadores. De particular valor han sido sus propuestas de Identidad Digital, Seguridad Informática, y su evaluación de la actuación de la Comisión y el tema de su gobernanza. Los criterios de gobernanza son importantes y reflejan la misma preocupación del tema expresadas por el Banco Mundial.

Finalmente, la Comisión ha traído a la mesa de innovadores, a finales del 2022 e inicios del 2023, el marco de análisis del Banco Interamericano de Desarrollo, BID, de la Guía de Transformación Digital del Gobierno sobre como estructurar la transformación digital. Esta se utiliza para ordenar las actividades claves de la propuesta actualizada para el Plan Digital.

Plan original fue concebido como un documento conceptual que buscaba someter al dominio público, en Guatemala, lo que es un gobierno digital, Iniciativas carecían de fechas precisas, excepto los Programas de Gobierno Electrónico de Ministerios, como entregables al 2023. Ahora, se quiere, sin abandonar la filosofía detrás de un documento conceptual, darle continuidad a este plan, usarlo como documento de transición a las nuevas autoridades que asumirán en el 2024 y. que el tema de continuidad de la gobernanza, como requisito a planes sólidos de largo plazo quede al centro de la discusión pública. Plan actualizado es una guía orientadora de transición focalizada en la sinergia de Gobierno Digital, Gobernanza Democrática y Gobierno Abierto.



5. Actividades Claves

“Saber cómo lograr la transformación digital requiere tomar una visión holística del gobierno, donde el ciudadano se encuentra en el centro. Es necesario crear una institucionalidad y gobernanza que guíe, impulse y coordine la transformación a lo largo de todo el gobierno; contar un marco normativo que brinde seguridad jurídica a los nuevos procesos; diseñar la infraestructura y las herramientas que sienten las bases tecnológicas de la transformación; promover el talento digital; y crear nuevos procesos y servicios digitales, para transformar la administración pública y su interacción con la ciudadanía”.



Gobernanza e institucionalidad



Marco normativo



Talento digital y gestión del cambio



Infraestructura y herramientas tecnológicas



Nuevos procesos y servicios digitales

Fuente: Cubo, A., Hernández, J., Porrúa, M. y Roseth, B. (2022). Guía de transformación digital del gobierno. Banco Interamericano de Desarrollo <https://publications.iadb.org/es/guia-de-transformacion-digital-del-gobierno>

La actualización todavía está lejos de las mejores prácticas sobre un plan de gobierno digital. Por ello requerirá una revisión completa sugerida en el 2024. Mas allá de realizar una actualización, al igual que lo hace este plan, será elaborar un documento completo de estrategia digital. Excepto las nuevas autoridades traigan un plan de gobierno digital integral, que abarque todas las áreas del estudio del BID, se requiere un nuevo plan de transformación digital, con un alcance de uno o dos décadas, al nivel de detalle que incluya todos los aspectos presentados por el BID en su guía de transformación digital para gobiernos.

En el corto plazo, la simplificación de trámites permite acometer iniciativas de gobierno digital, más allá de la solicitud de servicios públicos (trámites), el éxito transformativo de propuesta de simplificación es orientar al estado a utilizar una perspectiva “usando el sombrero del ciudadano”, como se ha repetido en la mesa de innovadores públicos.

El gobierno digital es un componente clave de una estrategia de transformación del estado y, si bien no es el único factor, es crítica para el éxito o el fracaso de cualquier iniciativa de transformación. Junto con personas, procesos y operaciones, las tecnologías le dan la potencial capacidad al estado de adaptarse a las crecientes expectativas del ciudadano resultado de las mejoras en comunicaciones, la presencia de redes sociales, y la innovación que miran a su alrededor.

5.1 Gobernanza e Institucionalidad

“Es una constante que en todos los países que han tenido éxito en la transformación digital existe una institución [permanente] rectora relacionada con este proceso”. Por lo tanto, cabe suponer que su existencia es algo indispensable para cumplir los objetivos. Además, los mecanismos de coordinación y acción conjunta de las instituciones públicas son la única forma de conseguir un efecto de país coordinado y no una suma de acciones independientes, en ocasiones incompatibles entre sí”.

Fuente: Cubo, A., Hernández, J., Porrúa, M. y Roseth, B. (2022). Guía de transformación digital del gobierno. Banco Interamericano de Desarrollo <https://publications.iadb.org/es/guia-de-transformacion-digital-del-gobierno>

La transformación digital es un proceso continuo de largo plazo, requiere una institución permanente, no temporal, a cargo de la rectoría de la transformación digital. Los casos de éxito como Corea o Estonia ejemplifican esfuerzos que se miden en decenas de años de trabajo sostenido.

La permanencia de agenda digital en un país se extiende a lo largo de múltiples períodos presidenciales. Las recomendaciones específicas para Guatemala de Banco Mundial, PNUD, USAID, BID, OEA todas hacen la misma recomendación.

Adicional a la permanencia institucional, está el asunto de personas. Las experiencias con transformaciones digitales, u otras de transformaciones disruptivas son reducidas, se requiere equipos, con múltiples expertos en distintas áreas de conocimiento y con alto talento en gestión pública.

Establecer puentes de comunicación con iniciativas de largo plazo, como Guatemala no se detiene, es importante, pues más allá de un asunto de gobierno, la transformación digital es asunto de país, que requiere acciones que se miden en décadas para su ejecución.

Las mesas de Gobierno Abierto, no restringidas a planes de acción para elaboración de compromisos, sin obligatoriedad de seguimiento posterior, sino que se conceptualicen como esfuerzos país para establecer consensos.

Establecer una rectoría permanente es importante, también el asunto de personal, pero más lo es un acuerdo de país. Un estado 100% digital va más allá de las iniciativas de un período presidencial y de un gobierno. En el fondo es un cambio de gestión pública y no meramente una actualización tecnológica.

Estos temas, para tener impacto en el siguiente ciclo de cuatro años de gobierno, debe resolverse en el 2024, para tener el mayor impacto posible.

En el caso de la Comisión socializará estas recomendaciones en lo que queda del año 2023 en las mesas de innovadores públicos y otras mesas interinstitucionales. También se buscará la institucionalización de la mesa de innovadores públicos como mecanismo de difusión a mandos medios de la agenda digital.

5.2 Marco Normativo

*“Hay que tener en cuenta que, sobre todo en el ámbito público, la seguridad jurídica es imprescindible para poder realizar las actuaciones administrativas. Por lo tanto, es necesario que todas las herramientas, los procedimientos y los sistemas tengan un sustento legal claro. Además, es importante considerar que el marco normativo no debe confundirse con el marco legal, ya que este último quedaría englobado en el primero. Así pues, **el marco normativo abarca tanto el marco legal como la normativa organizativa, además de las normas semánticas y técnicas.**”*

Fuente: Cubo, A., Hernández, J., Porrúa, M. y Roseth, B. (2022). Guía de transformación digital del gobierno. Banco Interamericano de Desarrollo <https://publications.iadb.org/es/guia-de-transformacion-digital-del-gobierno>

El proceso de aprobación de leyes en Guatemala ha sido lento. Los grandes avances en el tema digitales son de finales y principio del siglo actual:

- ▶ Ley para el reconocimiento de comunicaciones y firmas electrónicas, 2008
- ▶ Ley de acceso a información pública, 2008
- ▶ Ley del RENAP, 2005
- ▶ Ley de SIAF, 1995
- ▶ Ley de SAT, 1998

El último avance significativo, y quizás el más trascendental, fue la ley de simplificación de requisitos y trámites en el año 2021. Ella se convierte en un parteaguas, más que enfocarse en la perspectiva del gobierno entregando servicios, se convierte en una perspectiva ciudadana demandando servicios. Su impacto llevará a una transformación pública significativa.

La iniciativa de simplificación, no solo se concentra en la solicitud de servicios públicos sino su marco de cobertura permite discutir todo el andamiaje digital del gobierno central. Lamentablemente, a diferencia de las leyes previas, esta solo fue viable, en su alcance inicial actual, restringido a gobierno central.

En el ámbito digital, lo mejor es un escenario de una Ley de Gobierno Digital incluyendo cambios a normativas de planificación, adquisiciones y control interno para el gobierno como un todo. Aglutinar todas las leyes dispersas sobre gobierno electrónico. Mejor todavía es una Ley única de Mejora Continua de la Gestión Pública.

Si una ley integral, que es lo ideal, no es viable políticamente, se sugiere avanzar en leyes específicas para protección de datos, ciberseguridad, apertura de datos, carpeta ciudadana, notificaciones electrónicas, interoperabilidad, identidad digital, plataforma de cobros y gestión documental.

Ahora bien, las leyes son únicamente una parte del marco normativo, acuerdos gubernativos, acuerdos ministeriales, etcétera deben ser revisados para adaptar las normativas a un ambiente digital donde los cambios son más rápidos.

La propuesta para avanzar en estos temas es igual que la de gobernanza e institucionalidad, la ventana de mayor impacto es el año 2024 para presentar iniciativas de ley. También se sugiere, en ausencia de un marco específico, usar la ley de simplificación de trámites para dar impulso al proceso transformativo impulsado por un gobierno digital.

En el caso de la Comisión, al igual que en los temas de arriba, socializará estas recomendaciones en lo que queda del año 2023 en las mesas de innovadores públicos y otras mesas interinstitucionales.

5.3 Talento Digital y Gestión del Cambio

“En el siglo XXI no es posible liderar la transformación digital de un país o un gran sector si no se dispone de los medios adecuados. En este punto, un error frecuente que se suele cometer es no contar con dichos medios, y de todas formas embarcarse en el proceso. Por ello es necesario:

- ▶ Contar con las posiciones adecuadas para liderar ese cambio en la administración.
- ▶ Capacitar a los empleados públicos según sus necesidades.
- ▶ Gestionar el cambio de forma ordenada y con base en criterios e instrucciones dadas en las oficinas, con reglas preestablecidas”.

Fuente: Cubo, A., Hernández, J., Porrúa, M. y Roseth, B. (2022). Guía de transformación digital del gobierno. Banco Interamericano de Desarrollo <https://publications.iadb.org/es/guia-de-transformacion-digital-del-gobierno>

La gestión de personas y de cambios disruptivos, es más complicada que cambiar gobernanza e institucionalidad, o normativas. Esfuerzo se mide en varios lustros. Ahora bien, corto plazo se puede aprovechar el impulso que da la ley de simplificación de trámites, como “caballo troyano” para orientar al sector público hacia la perspectiva ciudadana.

La mesa de innovadores públicos puede servir para crear conocimiento de cuadros medios sobre la importancia de formación. La Comisión socializará en el 2023 con entidades donantes y actores interesados este hallazgo para buscar oportunidades de formación en temas de agenda digital.

5.4 Infraestructura y Herramientas Tecnológicas

“El corazón de la transformación digital está formado por las diferentes herramientas tecnológicas utilizadas. ... se enfatizan principalmente aquellos sistemas centrales, compartidos y habilitadores, como son: la identidad y firma digital, interoperabilidad, notificaciones electrónicas, registro digital de entrada/salida, directorios administrativos, gestión de datos, plataforma de cobros”

Fuente: Cubo, A., Hernández, J., Porrúa, M. y Roseth, B. (2022). Guía de transformación digital del gobierno. Banco Interamericano de Desarrollo <https://publications.iadb.org/es/guia-de-transformacion-digital-del-gobierno>

Ya se mencionó en la parte de normativas iniciativas transversales que deben considerarse como habilitadoras de toda la gestión pública. Iniciativas de protección de datos personales, ciberseguridad, apertura de datos públicos, carpeta ciudadana, notificaciones electrónicas, interoperabilidad, identidad digital, plataforma de cobros y gestión documental son globales. Ellas no corresponden a un ministerio en sí, no son sectoriales, sino deben considerarse parte del gobierno como un todo.

En el tema de Gobierno Digital es fácil enamorarse de la infraestructura y las herramientas tecnológicas, pero estas solo son un medio y no un fin. Documento del BID es un “documento enciclopédico” en cuanto describe todo el arsenal de herramientas tecnológicas, pero el punto más importante es el punto de contacto entre procesos y tecnología.

En los procesos de transformación digital, antes de pensar en la herramienta se debe pensar en el proceso que cubre. El comprar tecnología no vuelve al gobierno digital. Es el uso que de ellos hacemos para cubrir los procesos de gobierno (las funciones sustantivas de gobierno y las tareas de apoyo).

En el caso de Guatemala, el mayor avance, en temas de infraestructura, no es propiamente un asunto de dispositivos u oferta de servicios en la nube (donde la Comisión publicó una guía para su uso en el contexto de la simplificación de trámites), sino es la ley de leasing, publicada en el 2021. Este decreto facilita el planificar la “tecnología como un servicio”.

En cuanto el potencial de mirar las compras y adquisiciones de tecnologías como un servicio, esto es mirarlas como gasto operativo (leasing) y no como un gasto de capital, una ejemplificación facilita ver las ventajas que introduce a las organizaciones gubernamentales el trabajar estas herramientas como servicio.

El ejemplo es con el caso de los puestos de trabajo. El gobierno. Históricamente, ha tenido en dificultades, en tener tecnología adecuada para una adecuada gestión pública (aparte de un mayor problema de falta de aplicativos).

La razón de la obsolescencia en los puestos de trabajo, en el gobierno, es que las inversiones en computadores personales, que tienen un horizonte típico de reemplazo de cinco a seis años, sufren recortes cancelación en los procesos de planificación cuando equipos ya han pasado su vida útil, pues son picos en desembolsos de efectivo, estas son vetadas y, evidentemente, es recurrente ver oficinas públicas con equipos de una década o más de antigüedad. Pensado como un servicio, el leasing operativo podría establecerse sobre un horizonte de cinco años, con opción de ampliarse dos años más.

El mismo escenario de puestos de trabajo, aplica a servidores, equipos de redes, telefonía, centros de datos (donde el servicio que se ha popularizado en la última década son los servicios de nube) y aplicativos. La ley de simplificación de trámites obligará a pensar en soluciones de servicios (gastos operativos) versus el hacer gastos de capital (comprar en propiedad).

En todo caso las organizaciones deben establecer políticas de renovación de equipos que garanticen la continuidad de la operativa con procesos gubernamentales cada vez más automatizados y centrados en las expectativas ciudadanas. El pensar la tecnología como servicio simplemente pueda facilitar el proceso de presupuestación.

Ahora bien, se tiene un problema, aun de mayor fondo, no resuelto en términos de cómo funcionan las compras y adquisiciones de tecnología en el gobierno de Guatemala. Este asunto tienes que ver con el volumen de las compras. Los precios de tecnología son susceptibles a grandes economías de escala, pero las compras divididas en el país en múltiples unidades ejecutoras eleva los costos, y retrasa la compra de herramientas tecnológicas.

Este tema de compras en volumen, del gobierno como un todo, es parte de un buen gobierno digital. En el corto plazo, una solución viable, es en lugar de hacer compras en distintas unidades ejecutoras en un ministerio, cambiar la normativa interna para compras consolidadas, pero en términos de impacto, el mejor escenario es pensar en el gobierno como un todo.

5.5 Nuevos Procesos y Servicios Digitales

“Esta es la meta en sí misma. La transformación digital se lleva a cabo no por disponer de tecnología sin más, sino por utilizarla de forma eficiente e inteligente para pasar de una administración lenta, presencial y en formato papel a una basada en tecnología, accesible desde internet, 24 horas al día, siete días a la semana, y sin largas filas de espera. Para ello es preciso revisar los procesos y los procedimientos administrativos, con el fin de, haciendo uso de la tecnología disponible y de los nuevos marcos legales, adaptar los procesos administrativos a la nueva realidad. Sobre todo, se debe evitar “automatizar el caos o la burocratización”.

Fuente: Cubo, A., Hernández, J., Porrúa, M. y Roseth, B. (2022). Guía de transformación digital del gobierno. Banco Interamericano de Desarrollo <https://publications.iadb.org/es/guia-de-transformacion-digital-del-gobierno>

El Estado es una entidad compleja. Su operación toma una parte de la significativa del producto interno bruto de los países, aun en aquellos donde la participación gubernamental no es significativa, y el que los servicios públicos no sean prestados en forma oportuna y eficiente, disminuye el bienestar social.

La propuesta de Comisión es que para ser incluyente en sus alcances se haga uso de la cadena de valor de cara al ciudadano, para ver la suma del estado como un todo y para identificar áreas de mejora. El enfatizar el desarrollo de la mejor experiencia ciudadana como parte del proceso de mejora de las actividades primarias del servicio público.



Cadena de Valor de Cara al Ciudadano. Elaboración propia de Comisión Presidencial de Gobierno Abierto y Electrónico.

Adaptado de cadena de valor de Michael Porter, Profesor de la Escuela de Negocios de Harvard

En Guatemala, las actividades sustantivas y no sustantivas del gobierno central están prescritas en la Ley del Organismo Ejecutivo, Decreto 114-97. Entre proyectos que se establecen en la hoja de ruta de Plan de Gobierno Digital, en sus programas de Gobierno Electrónico, esta que, para cada ministerio. “A cada inciso de atribuciones se describiría las herramientas digitales que se utilizan, y cuales se visualizan pueden ser utilizadas.”. En la Plantilla de Programas de Gobierno Electrónico que acompañará a esta actualización del Plan de Gobierno Digital se encontrará más información.

6. Ejes Estratégicos

En los programas de gobierno electrónico (el nombre se mantiene por razones histórica, sin embargo, otro nombre apropiado es programas de gobierno digital, pero se presta a confusión entre plan y lo que son sus programas subordinados), en seguimiento de la actualización del plan, los ejes para evaluar el impacto de los programas, materializados en los proyectos a realizarse, son los siguientes:

6.1 Eficacia

El plan de gobierno digital actualizado tiene como uno de sus ejes estratégicos la eficacia. En términos de políticas públicas es importante conseguir lo que se propone en el tiempo indicado. La eficiencia es lograr el objetivo con menos recursos. Objetivo de enfatizar la eficacia es movernos hacia la centralidad en la persona.

Un ejemplo de fácil entendimiento, El bacheo es el proceso de reparación de la capa asfáltica, para proporcionar una superficie uniforme y estable al tránsito. Si luego de un tiempo la capa asfáltica presenta deterioro, una solución puramente eficiente puede ser posponer el bacheo, o realizarlo en horario laboral, pero en términos de impacto al ciudadano, el que se estén realizando actividades de bacheado en la hora pico del tráfico no hace sentido. La preferencia es que actividad se realice fuera de horas pico, se notifique al ciudadano de la actividad, se le permita participar en la decisión de donde es más crítico el bacheo, y generalmente se considera que fuera de horas pico, y mejor fuera de horarios labores, es lo más idóneo.

El concepto de eficacia, más que el de eficiencia, toma en cuenta las perspectivas y el beneficio ciudadano. Este mismo centrarse en eficacia mueve la toma de decisiones a considerar la temporalidad y calidad de las acciones emprendidas. Promueve más fácilmente la evaluación de beneficios versus la utilización de recursos.

6.2 Apertura, Participación y Colaboración (Gobierno Abierto)

La transcripción de declaración de gobierno abierto de 2011, a la cual esta adherida Guatemala, sintetiza los alcances de este eje:

“Las nuevas tecnologías ofrecen oportunidades para compartir información, participación pública y colaboración. Tenemos la intención de aprovechar estas tecnologías para hacer pública más información de manera que permita a las personas comprender lo que hacen sus gobiernos e influir en las decisiones. Nos comprometemos a desarrollar espacios en línea accesibles y seguros como plataformas para ofrecer servicios, involucrar al público y compartir información e ideas. Reconocemos que el acceso equitativo y asequible a la tecnología es un desafío, y nos comprometemos a buscar una mayor conectividad móvil y en línea, al tiempo que identificamos y promovemos el uso de

mecanismos alternativos para la participación cívica. Nos comprometemos a involucrar a la sociedad civil y la comunidad empresarial para identificar prácticas efectivas y enfoques innovadores para aprovechar las nuevas tecnologías para empoderar a las personas y promover la transparencia en el gobierno. También reconocemos que aumentar el acceso a la tecnología implica apoyar la capacidad de los gobiernos y los ciudadanos para usarla. Nos comprometemos a apoyar y desarrollar el uso de innovaciones tecnológicas por parte de los empleados gubernamentales y los ciudadanos por igual. También entendemos que la tecnología es un complemento, no un sustituto, de información clara, útil y útil.

Reconocemos que el gobierno abierto es un proceso que requiere un compromiso continuo y sostenido. Nos comprometemos a informar públicamente sobre las acciones emprendidas para realizar estos principios, consultar con el público sobre su implementación y actualizar nuestros compromisos a la luz de los nuevos desafíos y oportunidades.

Nos comprometemos a liderar con el ejemplo y contribuir al avance del gobierno abierto en otros países compartiendo las mejores prácticas y experiencia y asumiendo los compromisos expresados en esta declaración de forma voluntaria y no vinculante. Nuestro objetivo es fomentar la innovación y estimular el progreso, y no definir estándares para ser utilizados como condición previa para la cooperación o asistencia o para clasificar a los países. Hacemos hincapié en la importancia de promover la apertura de un enfoque integral y la disponibilidad de asistencia técnica para apoyar el desarrollo de capacidades e instituciones.

Nos comprometemos a defender estos principios en nuestro compromiso internacional, y trabajamos para fomentar una cultura global de gobierno abierto que capacite y brinde a los ciudadanos, y promueva los ideales del gobierno abierto y participativo del siglo XXI”.

Reforzando el concepto de Gobierno Abierto, el 25 de septiembre de 2015, los líderes mundiales adoptaron un conjunto de objetivos globales para erradicar la pobreza, proteger el planeta y asegurar la prosperidad para todos como parte de una nueva agenda de desarrollo sostenible. Cada objetivo tiene metas específicas que deben alcanzarse antes del año 2030. Estos se conocen como los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). En total son 17.

El ODS 16 titulado Paz, Justicia e Instituciones Sólidas establece metas reflejadas en el plan de gobierno digital donde los programas de gobierno electrónico reflejan en sus proyectos las siguientes iniciativas:

- ▶ 16.6 Crear a todos los niveles instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas;
- ▶ 16.7 Garantizar la adopción en todos los niveles de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades; y
- ▶ 16.10 Garantizar el acceso público a la información y proteger las libertades fundamentales, de conformidad con las leyes nacionales y los acuerdos internacionales.

En cada uno de los otros ODS la transformación digital sirve como herramienta para facilitar su logro.

6.3 Inclusión

La inclusión digital busca mitigar las dificultades de acceso a los servicios digitales a quienes de otro modo no tendrían acceso, principalmente a los grupos en situación de vulnerabilidad, pero también con cortes de género, edad, etnicidades, estatus de discapacidad, situación geográfica, entorno socioeconómico y capacidades, entre otros; implica no solo el acceso a las herramientas digitales, sino también el desarrollo de las habilidades necesarias para utilizarlas.

La inclusión es un proceso que permite que las personas en situación más vulnerables, y que generan exclusión social, tengan suficiente acceso a recursos para que puedan participar en la vida económica, social y cultural con las mismas oportunidades. El objetivo es que todo el mundo pueda acceder a los derechos fundamentales y participar en las decisiones que afectan a la sociedad.

La educación digital inclusiva es una parte fundamental de la inclusión, ya que a oportunidad de conocer y utilizar los servicios digitales. El desarrollo de habilidades digitales además puede ayudar a promover tanto la confianza como la seguridad en los entornos digitales.

A fin de lograr una sociedad sostenible, los gobiernos y otras partes interesadas deberían concentrarse en garantizar la igualdad de oportunidades a los jóvenes y a las generaciones futuras. Las TIC son un componente vital de ese futuro, y la supresión de la brecha digital debe asumirse como una prioridad mundial. La prestación de servicios electrónicos adecuados y la promoción de la alfabetización digital deben considerarse una cuestión de seguridad y una alta prioridad de los gobiernos, con objeto de lograr para su país o región un lugar en la futura sociedad basada en los conocimientos.

Andreea Stoiciu, Coordinadora del grupo de “gobierno electrónico para el desarrollo sostenible” de las Naciones Unidas escribió sobre el tema:

“A fin de lograr una sociedad sostenible, los gobiernos y otras partes interesadas deberían concentrarse en garantizar la igualdad de oportunidades a los jóvenes y a las generaciones futuras. Las TIC son un componente vital de ese futuro, y la supresión de la brecha digital debe asumirse como una prioridad mundial. La prestación de servicios electrónicos adecuados y la promoción de la alfabetización digital deben considerarse una cuestión de seguridad y una alta prioridad de los gobiernos, con objeto de lograr para su país o región un lugar en la futura sociedad basada en los conocimientos”.

6.4 Cultura

Un artículo publicado por McKinsey (2022, Transforming government in a new era), afirma que nunca, a nivel mundial, los gobiernos y sus trabajadores se les ha pedido que hagan tanto en tan poco tiempo. Los líderes del sector público buscan mejoras significativas en los servicios al ciudadano, logrando que servicios sean oportunos, eficaces, seguros y transparentes. Ello resultados de políticas y regulación para una transformación digital, pero para los gobiernos la transformación es difícil de llevar a cabo en un contexto de desafíos, creciente desconfianza pública y la fatiga de la fuerza laboral.

Encuesta reciente de McKinsey a líderes del sector público encuentra que casi el 80 por ciento de los principales esfuerzos de cambio no alcanzan sus objetivos. Esto es los planes de gobierno digital se quedan cortos.

La razón de fracasos en proceso de gestión digital, no son un asunto de tecnología, sino primordialmente de personas. Lo que recomienda McKinsey & Company para llevar a cabo una transformación digital exitosa es un liderazgo comprometido, propósito y prioridades claras, comunicación convincente, capacidad de gestión de cambio organizacional disruptivo y, cadencia y coordinación en la entrega. En pocas palabras mirar la cultura antes que la tecnología como el factor crítico de éxito.

En el tema de programas de gobierno electrónico, en Guatemala, se pide que el tema de cultura tenga una consideración preponderante. Cada proyecto debe tener un detalle preciso de la gestión del cambio. La transformación digital es disruptiva, y la experiencia de éxitos versus fracasos, señala que, sin cambio de cultura, no hay oportunidad de transformación.

En <https://biblioguias.cepal.org/gobierno-digital/gobierno-inteligente-transformacion-cultural>. CEPAL tiene un análisis de aspectos culturales de la realidad Latinoamérica en procesos de transformación digital: Algunas de estas observaciones se exponen a continuación:

*El concepto de **cultura organizacional** podría definirse como el ambiente que se respira en el lugar de trabajo y la forma en la que se comportan y relacionan los trabajadores que lo integran. Es el **conjunto de formas de pensar, de actuar y de sentir que tienen en común quienes trabajan en una organización, cualquiera sea su puesto, responsabilidad** 29*

u ocupación. Es la forma o estilo como se trabaja en una organización. Tiene que ver con los valores, ritos, creencias, políticas y comportamientos de las personas de una empresa. George Westerman del MIT la define como “lo que ocurre en una sala, cuando el jefe sale”

5

CAMBIO CULTURAL EN LO SOCIOPOLÍTICO

El éxito futuro de las organizaciones se basa en su capacidad de percibir las competencias centrales y las oportunidades del mañana. Se debe extender el alcance de la estrategia de la institución más allá de los límites organizacionales involucrando a los ciudadanos, otras instituciones y a los funcionarios de la primera línea. Incluso, se puede llevar a la futura versión de Internet que nos propone un universo en tres dimensiones (3D), persistente y en línea que combina múltiples espacios virtuales, conocido como el Metaverso, que permitirá a los usuarios trabajar, reunirse, jugar y socializar juntos en estos espacios 3D.

7

CAMBIO CULTURAL EN LO NORMATIVO/LEGAL

Tenemos una cultura legalista y de normas literales, desde donde surgen impedimentos que operan como razones para no hacer ciertas cosas que permiten realizar las tecnologías digitales. El contar con leyes “con espíritu digital” puede tomar algunos años a nuestros países de América Latina y el Caribe. Sin embargo, con buena voluntad es posible, en el intertanto, flexibilizar las interpretaciones de los actores normativo-legales, generando un cambio de cultura de lo analógico a lo digital, lo que requerirá de un esfuerzo explícito de presentación, entrenamiento y contagio acerca de las posibilidades que brinda la tecnología para ejecutar tareas antes impensadas.

7. Hoja de Ruta de Alto Nivel

“[Gobierno Digital] que da el nombre a la estrategia y que habitualmente busca desarrollar un gobierno eficiente y eficaz, orientado al ciudadano, con valores de apertura y transparencia, impulsando el uso estratégico de las tecnologías digitales en las instituciones del gobierno, y la instalación del gobierno como plataforma para una serie de otras acciones de generación de valor. Entre la multiplicidad de posibles iniciativas se encuentran aquellas que buscan:

- 1. Racionalizar la carga administrativa a los ciudadanos y organizaciones, eliminando o simplificando pasos y procesos en las interacciones que éstos deben realizar con las administraciones públicas, rediseñando y simplificando los procesos de gestión del Estado.*
- 2. Entregar servicios públicos digitales, integrados, seguros y de alta calidad para mejorar el bienestar de los habitantes, con la posibilidad de participación de los usuarios en el diseño e implementación, y de evaluar y retroalimentar la operación. Pensar en la proactividad de los servicios, invirtiendo los términos de la relación ciudadanía y Estado.*
- 3. Implementar cadenas de trámites bajo la lógica de un único servicio o ventanilla única, integrando a organizaciones privadas, cuando aplique.*
- 4. Implementar y operar un portal nacional de gobierno digital.*
- 5. Algunos países también han optado por centros integrales de atención ciudadana, que dan respuesta en un único punto de atención (físico y virtual) a las necesidades de información, interacción y transacción de la ciudadanía con distintas agencias públicas.*
- 6. Implementar un sistema de identificación único (login) a los servicios digitales del Gobierno.*
- 7. Infraestructura de llave pública de Gobierno para la provisión de firma electrónica avanzada a quienes deban firmar documentos públicos digitales.*
- 8. Extender los alcances del gobierno digital incluyendo servicios municipales en línea y portales municipales de servicios en línea.*
- 9. Rediseñar los registros o bases de datos canónicas del Estado, pensando en su disponibilidad para otros procesos de organizaciones públicas y privadas, aplicando el principio de solicitar los “datos sólo una vez” a las personas.*

10. *Implementar y operar iniciativas estructurales o habilitantes del gobierno digital.*
11. *Mejorar los conocimientos y capacidades de los equipos TI de las agencias de gobierno para apoyar en sus organizaciones la implementación de las iniciativas de la estrategia digital.*
12. *Fomentar la innovación pública a través de la implementación y operación de un centro o laboratorio de innovación que forme a los servidores públicos y brinde consultoría especializada a las instituciones en su proceso de transformación digital y diseño y entrega de servicios.*
13. *Implementar mecanismos de evaluación de los beneficios de las iniciativas de gobierno digital; proveer de mecanismos para monitorear su avance y consecución de resultados.*
14. *Transparentar la inversión y gasto público en transformación digital.*
15. *Aplicar mecanismos de compra inteligente e integrada de soluciones para el gobierno digital".*

<https://biblioguias.cepal.org/gobierno-digital/gobierno-inteligente-estrategias>

La hoja de ruta para plan actualizado de gobierno digital se divide en dos partes. La primera, son la ejecución de iniciativas sectoriales en los ministerios de trabajo. La segunda, son los proyectos de impacto transversal, que afectan a todas las instituciones de gobierno, y que son las habilitadoras de un gobierno digital.

7.1 Programas Ministeriales de Gobierno Electrónico

Los programas de gobierno electrónico, de cada ministerio, son la hoja de ruta ministerial para su transformación digital. Lo que se sugiere, para tener coherencia en las iniciativas de Gobierno Central, son siete grandes proyectos.

El enfoque es potencializar las iniciativas de gobierno abierto y mejorar los indicadores de desempeño país en gobierno digital. Una plantilla de programas acompaña al plan actualizado de gobierno digital como guía a los ministerios.

7.1.1 Actualización y Mejora de Programas

Este proyecto pretende institucionalizar los programas de gobierno electrónico como una hoja de ruta que apoya a los ministerios en su proceso de transformación digital. Este proceso no es esfuerzo de una única vez, sino es un proceso iterativo permanente, que eventualmente, desaparecerá al institucionalizarse en el proceso de planificación de los ministerios.

En el segundo semestre del 2023, la Comisión socializará la plantilla para actualización de programas en todos los ministerios, aprovechando la iniciativa de mesa de innovadores públicos del plan actualizado de gobierno digital. Los ministerios actualizarán este PGE antes de concluir el 2024 y luego cada 2 años o cuando se considere necesario.

Los insumos de trabajo para la actualización serán el análisis situacional y la cadena de valor público de cara al ciudadano (establecida en el proyecto de análisis situacional de cada ministerio).

7.1.2 Simplificación de Trámites

Este proyecto pretende desarrollar las actividades necesarias para que cada ministerio cuente con mecanismos, recursos y un control interno adecuado que permita la mejora continua en la prestación de servicios públicos digitales para que en el corto o mediano plazo pasen de un nivel de madurez de realizados en línea a uno de fluidez, donde los servicios que se dan al ciudadano sean oportunos, eficaces, seguros y transparentes.

Este proyecto es disruptivo para la agenda de transformación digital del país. A falta de un marco de gobierno digital, aunque el punto de focalización es hacia la solicitud de servicios públicos, su impacto se extiende a toda la cadena de servicio, pues en búsqueda de simplificar las solicitudes de servicio, temas como la identidad digital, ciberseguridad, protección de datos, plataforma de pagos, participación ciudadana, transparencia se vuelven parte del debate público y los esfuerzos de mejora del Estado.

Una ventaja revolucionaria del proyecto es que trae a luz el desarrollo de la experiencia ciudadana como actividad prioritaria del Estado. Esta iniciativa, se debe decir, abre la puerta a un auténtico gobierno digital en Guatemala. Falta mucho en toda la cadena de valor de cara al ciudadano, pero este proyecto, como ninguno, en la agenda digital de la última década de Guatemala, marca un giro importante hacia un mejor desempeño del Estado, evaluado desde la perspectiva ciudadana.



Los ministerios entregarán en el 2023 los compromisos de este proyecto, y luego anualmente harán, en conjunto con la Comisión, planificaciones de mejora sobre las nuevas iniciativas a incorporar en la solicitud de prestación de servicios por parte del ciudadano.



7.1.3 Apertura de Datos

Por medio de este proyecto se busca abrir al público los datos legalmente permitidos, relacionados a la gestión institucional para lo cual realizará las acciones y actualizaciones operativas y de control interno que permita el análisis, diseño y publicación de conjuntos de datos debidamente estructurados, verídicos, completos y oportunos que permitan a las personas (individuales o jurídicas), utilizarlos como corresponda, dando así cumplimiento a la Política Nacional de Datos Abiertos.

Este proyecto está enmarcado dentro del eje de transparencia de Gobierno Abierto. Lo que se enfocará acá es educación del ciudadano y funcionario (pedagogía), la utilización de datos para un buen gobierno abierto y el uso de herramientas digitales para facilitar la monitorización de políticas públicas del lado del ciudadano.

En el 2024 cada ministerio debe describir acciones concretas para el período 2024-2028 en cuanto a apertura de datos. Luego hará revisiones cada 2 años. La Comisión socializará en lo que queda del 2023 material para el debate de estas iniciativas,

7.1.4 Participación y Colaboración

Por medio de este proyecto se busca fomentar, vía el apalancamiento de herramientas de transformación digital, las alianzas de sociedad civil y gobierno para la mejora de políticas públicas en el marco de discusión de las mesas de Gobierno Abierto. Aunque la ley de Simplificación de Trámites menciona la participación del ciudadano en su solicitud

de servicios (trámites), la propuesta del Plan de Gobierno Digital es hacerlo participe del diseño de la cadena de valor de entrega de servicios al ciudadano, logrando así confianza ciudadana.

En términos de Gobierno Abierto, el eje de transparencia se encuentra en el proyecto de apertura de datos. El enfoque de este proyecto es en las herramientas digitales de participación para consulta y deliberación ciudadana, y co-diseño de políticas públicas, y las herramientas para colaboración para derribar silos y estructuras piramidales, trabajar horizontalmente y organizar sociedades.

En el 2024 cada ministerio debe describir acciones concretas para el período 2024-2028 en cuanto a participación y colaboración. Luego hará revisiones cada 2 años.

La Comisión socializará en el segundo semestre del 2023 el desarrollar observatorios académicos, ciudadanos/as y gubernamentales, con el objetivo de en el caso de la ciudadanía, que puedan conocer sobre el esfuerzo que representa el PGD y poder dar voz a acciones públicas de interés general, asimismo, monitorear y ejercer auditoría social. Ahora bien, en el caso de los observatorios gubernamentales, se sugerirá que tengan el objetivo de dar seguimiento y acompañamiento a las actividades con los entes responsables. Finalmente, realizar observatorios académicos para enriquecer el proceso generando datos, indicadores, reflexiones y más alrededor del Gobierno Digital.

7.1.5 Análisis Situacional de Transformación Digital

Por medio de este proyecto se busca que los ministerios hagan un análisis de su situación de transformación digital. Utilizando el decreto 114-97 “Ley del Organismo Ejecutivo” harán una descripción de la situación de ministerios, en cuanto a uso de digitalización, para las atribuciones generales de los ministerios y las funciones sustantivas de estos.

A cada inciso de atribuciones del ministerio se describirá las herramientas digitales que se utilizan, y cuales se visualizan pueden ser utilizadas. El propósito de este proyecto es generar insumos para futuros proyectos dentro de la gestión de los ministerios y del gobierno como un todo.

Se utilizará el marco de análisis de cadena de valor, como una perspectiva adicional, para describir, de cara al ciudadano, la entrega de servicio públicos y cuantifica el valor que recibe el ciudadano.

En el 2024 cada ministerio debe hacer análisis situacional y de cadena de valor. Evaluar resultados de transformación digital y hacer nuevas propuestas de mejora. Este proceso se sugiere sea iterativo anualmente.

7.1.6 Apoyo al Gobierno Como un Todo

Por medio de este proyecto, los ministerios se integrarán a las iniciativas que son comunes a todos los ministerios en los temas de transformación digital.

En términos de cadena de valor de gestión pública estos están enmarcados en las actividades de soporte que son comunes a toda la gestión pública. Algunas de estas iniciativas, aunque pueden hacerse a nivel de cada ministerio, tienen mayor valor abordándolas con el enfoque de gobierno como un todo.



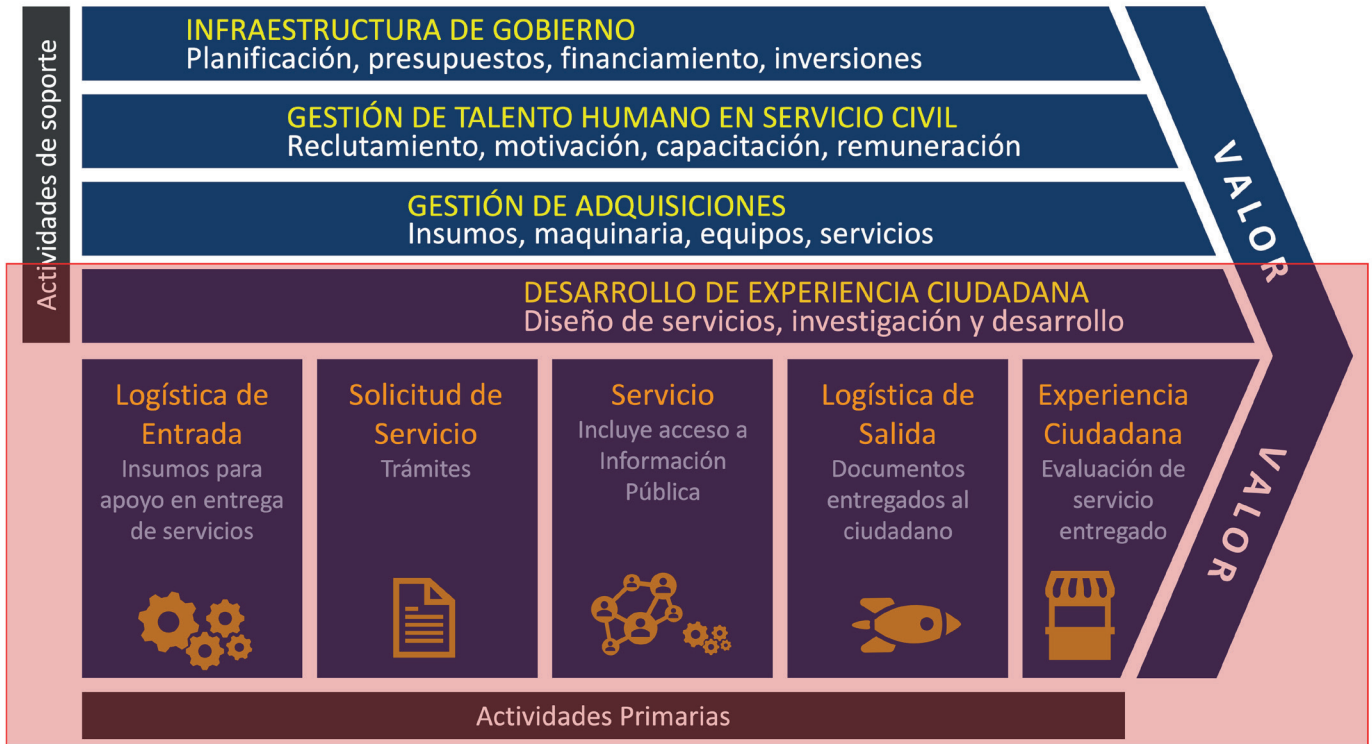
En el 2023 (trimestre segundo al trimestre cuarto), la Comisión socializará los sistemas transversales para una agenda digital, aprovechando la iniciativa de mesa de innovadores públicos del plan actualizado de gobierno digital. Los ministerios actualizarán este proyecto antes de concluir el 2024 y luego cada 2 años.

En el caso de las actividades de desarrollo de experiencia ciudadana, se pueden realizar a nivel de actividades ministeriales, pero siendo que del lado del ciudadano la simplificación es primordial, se coordinarán esfuerzos interinstitucionales para homologar criterios.

7.1.7 Transformación Sectorial Digital

Por medio de este proyecto cada ministerio se focalizará en las iniciativas que se encuentran en sus áreas de competencia. Es apropiado pensarlas como sus áreas sustantivas.

En términos de cadena de valor de gestión pública, estos están enmarcados en las actividades primarias que distinguen el actuar ministerial. Aquí están enmarcadas las actividades propias del ministerio. En términos de país las prioridades están centradas en salud, educación y seguridad. Estas representan el grueso de la experiencia ciudadana con servicios de gobierno.



En el 2023 (trimestre segundo al trimestre cuarto), la Comisión socializará los sistemas sectoriales para una agenda digital, aprovechando la iniciativa de mesa de innovadores públicos del plan actualizado de gobierno digital. Los ministerios actualizarán este proyecto antes de concluir el 2024 y luego cada 2 años.

En el caso de las actividades de desarrollo de experiencia ciudadana, se pueden realizar a nivel transversal, pero siendo que del lado del ciudadano los sistemas transversales son su ventana de la actuación de los ministerios, el diseño sectorial recaerá en manos del ministerio. En algunos casos sectoriales las actividades de soporte tienen su propia lógica para los ministerios, pero deberán ser consensuadas con los rectores de las actividades de soporte.

7.2 Programa de Gobierno Como un Todo

CEPAL ofrece su perspectiva de proyectos transversales prioritarios. Aunque la propuesta del BID en su Guía de Transformación Digital de Gobierno es más completa (es un documento enciclopédico), en término de primeros pasos la propuesta simplificada de CEPAL aporta mayor valor como un primer paso.



<https://biblioguias.cepal.org/gobierno-digital/componentes>

A esta propuesta en esta actualización de plan de gobierno se le hacen algunos ajustes dado el contexto de Guatemala. Los temas adicionales que se añaden son Gestión Documental, Pagos en Línea y Gobernanza Democrática en Gobierno Abierto y Digital.

Adicional a propuesta de CEPAL sobre plataformas habilitadoras, está en la cadena de valor de cara al ciudadano las actividades de soporte que ofrecen oportunidades de transversalidad, La actualización del plan de Gobierno Digital sugiere que liderazgo de iniciativas esté en manos de entres rectores.

Las áreas transversales, como plataformas cadena de valor de gobierno como un todo, son infraestructura de gobierno, gestión de adquisiciones, gestión del talento humano en el servicio civil y el desarrollo de la experiencia ciudadana.

En estos temas se sugiere en los primeros dos, el liderazgo de MINFIN, en el tercero el liderazgo de ONSEC, y en el desarrollo de la experiencia ciudadana, el trabajo conjunto de la Comisión y Ministerios.

Ya en los proyectos del programa gobierno electrónico se menciona la simplificación de trámites como puerta de entrada a gobierno digital, y el proyecto ministerial de apoyo a gobierno como un todo. En lo que queda del 2023 y años siguientes la iniciativa de simplificación de la solicitud de servicios públicos servirá de guía a las iniciativas de Gobierno Digital

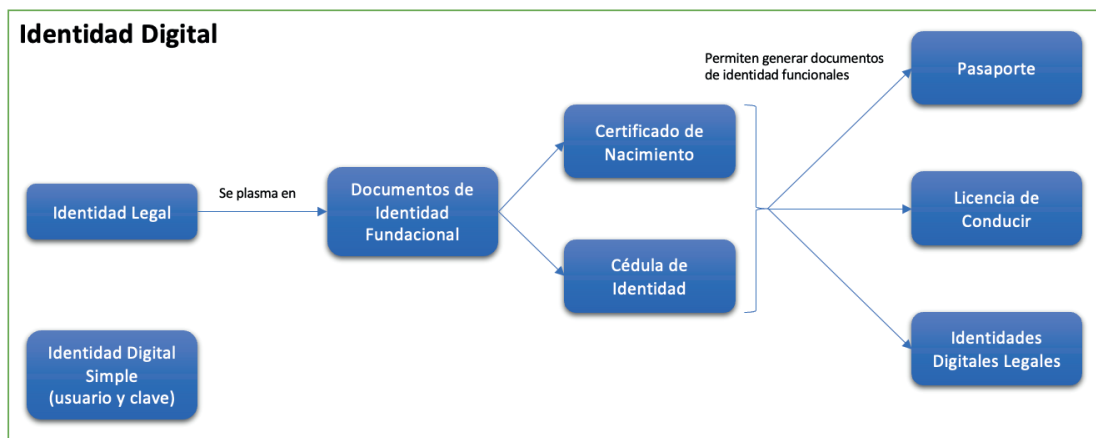


En el resto del año 2023, la Comisión socializará estos temas. En el 2024 se solicitará nuevas autoridades les den seguimiento a las actividades ya iniciadas y emprendan nuevas dentro del marco de cadena de valor.

7.2.1 Identidad Digital

“La identidad digital es el uso de tecnología para asegurar y probar identidad (FATF, 2020). Con la consolidación del gobierno y la economía digital, las interacciones y transacciones que solo se realizaban en forma presencial están ejecutándose a través de sistemas de información interconectado.”

<https://biblioguias.cepal.org/gobierno-digital/identidad-digital>



<https://www.cepal.org/es/publicaciones/47018-gobernanza-digital-interoperabilidad-gubernamental-guia-su-implementacion>

En el tema de identidad digital, el CIEN en el 2022 publicó el documento **Identidad digital: clave para la transformación de Guatemala**. Esta comisión traslada las observaciones clave de sus análisis:

“Guatemala posee gran parte del andamiaje legal para implementar una estrategia de Identidad Digital que le permita al ciudadano realizar de forma segura, confiable y remota todas las transacciones que tradicionalmente efectúa de forma presencial.

La Ley de RENAP le confiere a su Directorio las atribuciones para: definir la política nacional en materia de identificación de las personas, emitir y aprobar los reglamentos pertinentes, y definir los servicios que presta al sector público y privado. Faculta a RENAP a implementar unidades móviles en el extranjero para atender a la población migrante, y le asigna la administración de la información biométrica de las personas.

La Ley para Firmas Electrónicas, salvo algunas excepciones, le confiere a la firma electrónica avanzada el mismo valor jurídico que la firma manuscrita.

La Ley Antitrámites manda reducir progresivamente el uso de firmas manuscritas, sellos, etc.; e incorporar en su lugar la firma electrónica avanzada; y ofrece respaldo legal para fomentar su adopción”

Esta Comisión ha participado en mesas interinstitucionales donde el tema de Identidad Digital ha surgido como habilitador de un gobierno digital. Se ha invitado a RENAP a múltiples foros y se ha solicitado participación proactiva en el tema de Identidad Digital.

Comisión continuará socializando el tema de identidad digital y usará la iniciativa de simplificación de trámites, en ausencia de un marco normativo más fuerte, para impulsar el tema. Se espera el liderazgo de RENAP y que se convierta, no solo en garante de la identidad personal de los ciudadanos por medios análogos sino también digitales.

7.2.2 Portal Digital del Estado

“El portal digital del gobierno o del Estado busca proveer a las personas de un único punto de acceso digital para su relacionamiento con las instituciones del Estado, también conocido como ventanilla única o one-stop window/shop. Es parte del proceso de facilitación y simplificación del relacionamiento con la ciudadanía.”

“La idea del portal digital único no atenta contra la generación de portales temáticos o de cadenas de trámites como las VUCE (ventanilla única de comercio exterior): potencia su existencia dando otro punto de acceso más global. En algunos casos, también desde la lógica del portal digital del gobierno se entregan directrices y guías a los demás portales institucionales respecto de imagen corporativa, contenidos, experiencia de navegación y usabilidad, lenguaje ciudadano, por nombrar algunas”.

<https://biblioguias.cepal.org/gobierno-digital/portales-estado>

El portal digital de estado permite al Gobierno tener un único punto de contacto del gobierno como un todo. En el caso de Guatemala, muchas de las valuaciones han identificado al sitio <https://www.guatemala.gob.gt> como la posible semilla de este portal nacional.

En la actualidad este portal no cumple el rol de un portal de estado, su naturaleza es informativa, pero si se incluye en este las solicitudes de servicios públicos (estados) su proceso de migración a un auténtico portal digital de estado estará en marcha. Ya esta Comisión está trabajando en el concepto de un catálogo de trámites único y evolucionar a un punto único de contacto para iniciar los trámites.

Comisión continuará socializando el tema de un portal único de estado y usará la iniciativa de simplificación de trámites, en ausencia de un marco normativo más fuerte, para impulsar el tema. Esta iniciativa requiere trabajo conjunto con MINECO de como integrar un portal orientado a las inversiones, a un portal único con visión del ciudadano, sea inversionista o no.

7.2.3 Interoperabilidad Gubernamental

“La interoperabilidad es la capacidad de las organizaciones de interactuar para alcanzar objetivos comunes que sean mutuamente beneficiosos y que hayan sido acordados previa y conjuntamente, recurriendo a la puesta en común de información y conocimientos entre las organizaciones, a través de los procesos institucionales a los que apoyan, mediante el intercambio de servicios, datos o documentos entre sus sistemas de TIC respectivos (Comisión Europea, 2010)”.

<https://biblioguias.cepal.org/gobierno-digital/interoperabilidad>

La interoperabilidad, según el BID requiere cuatro vertientes:

- ▶ Jurídica o Legal: “Consiste en garantizar que las entidades públicas realizan el intercambio de información ajustado al marco jurídico vigente de cada país”.
- ▶ Organizativa: “se refiere al modo en que las misiones, políticas, procesos y expectativas interactúan con aquellos de otras entidades para alcanzar las metas adoptadas de común acuerdo y mutuamente beneficiosas, a través del intercambio de información”.
- ▶ Técnica: “Los estándares proporcionan un lenguaje común y un conjunto de expectativas que permiten la interoperabilidad entre sistemas y/o dispositivos”
- ▶ Semántica: “garantizar que, en el momento de intercambiar datos, el significado de la información sea exacto y el mismo para todas las partes interesadas.

https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/EI_ABC_de_la_interoperabilidad_de_los_servicios_sociales_Marco_conceptual_y_metodológico.pdf

La interoperabilidad es un tema más complejo de lo que a primera vista puede parecer. En el tema de intercambio de información, a nivel gobierno central, en Guatemala, mucho ha girado sobre acuerdos interinstitucionales, donde el asunto de que la semántica sea la misma para todas las partes interesadas, ha sido complicado.

Nuevamente la simplificación de trámites ha servido para impulsar el tema, pero en términos de operativa, no son acuerdos interinstitucionales, sino un marco global el que aporta mayor valor. En este contexto USAID en su iniciativa de fortalecimiento de instituciones nacionales, tentativamente ha ofrecido apoyar en una plataforma de interoperabilidad, donde el piloto sean las instituciones participantes de SEGEPLAN, MINFIN, SAT y la misma comisión.

En este tema de interoperabilidad, en término de la simplificación de trámites, RENAP y SAT son actores primordiales. Propuesta de Comisión, en el marco de identidad digital, es invitar a RENAP por parte la Comisión misma, para que proyecto piloto tenga mayor viabilidad.

Asunto de interoperabilidad, no es un simple una entidad solicita información, otra entidad se lo entrega, sino que requiere todos los protocolos de trazabilidad, para identificar el estatus de interoperabilidad, indicadores clave del funcionamiento de la plataforma de interoperabilidad, y si hay fallas, mecanismos para corregir estas fallas.

CEPAL ha publicado un documento importante, con el marco conceptual, de interoperabilidad, *Gobernanza Digital e Interoperabilidad: Una guía para su implementación*. Ella es una guía para nuevas autoridades.

En el corto plazo Comisión está comprometida con hacer viable el piloto propuesto de USAID. Aparte en la mesa de innovadores públicos ha traído, y traerá este tema a discusión. En igual manera con PNUD se ha explorado la idea de utilizar los Bienes Públicos Digitales para fortalecer estas iniciativas (al igual que identidad digital). El proceso está en una etapa temprana de exploración.

7.2.4 Carpeta Digital Ciudadana

“La carpeta digital ciudadana es un ejemplo de servicio que pone al ciudadano al centro y, en resumen, consiste en otorgar a las personas la posibilidad de acceder a sus documentos oficiales personales, trámites en curso con el gobierno (local, regional, federal o nacional, según sea el caso) y comunicación directa, rápida y personalizable entre los ciudadanos y la administración). Este servicio puede operar en un sitio web o como una aplicación móvil”.

“Como muchas de las iniciativas de gobierno digital, para que la Carpeta Ciudadana pueda ofrecer sus servicios, requiere de:

- ▶ Tener interoperabilidad gubernamental operando, con todo lo que ello implica, particularmente en el acceso a documentos ciudadanos.
- ▶ Tener un sistema de identidad o identificación digital ciudadana operando”.

<https://biblioguias.cepal.org/gobierno-digital/carpeta-digital-ciudadana>

Esta Comisión ha hecho una evaluación preliminar de una carpeta ciudadana. En el corto plazo se cree la mayor viabilidad de implementación está en todos los procesos de adquisiciones de bienes y servicios con el Estado. Aun así, la observación de CEPAL es importante, se requiere interoperabilidad y un sistema de identidad. Se ha evaluado que en caso de la Plataforma Financiera del estado esta sirve como una plataforma donde fluye toda la información financiera y está en la rectoría de MINFIN, al ser una plataforma única para todo el gobierno, cubre el alcance de interoperabilidad, en cuanto a identidad, para el grupo de contratistas de estado es un universo más pequeño para iniciar la implementación de este proyecto.

Esta Comisión ha estado en mesas de trabajo con MINFIN sobre el tema de digitalización de adquisiciones, en la parte de servicios personales, y se mira esta iniciativa como un primer paso para una carpeta digital ciudadana.

Comisión estará en seguimiento de esta iniciativa (digitalización de contratación de servicios personales) bajo el liderazgo de MINFIN. Nuevamente la ley de Simplificación de Trámites, al hablar de expedientes electrónicos, permite participar en este proyecto, enfocado como el trámite del contratista para proveer un servicio al estado.

Este proyecto, llevado a toda la ciudadanía, requiere definir asuntos pendientes de donde residirá la información (ya no podría ser dentro del sombrero de la plataforma financiera). Información podría estar descentralizada (en manos de las entidades rectoras) o se podría trabajar en una rectoría de gobernanza sobre la información ciudadana y sus garantías de protección.

7.2.5 Casilla Digital del Ciudadano

“Este es un **servicio digital que ofrecen las administraciones para mantener una comunicación fluida desde las instituciones del Estado hacia la ciudadanía. Su propósito es resolver la necesidad de domicilios electrónicos para las notificaciones y comunicaciones virtuales que las organizaciones del Estado deben enviar a las personas naturales y jurídicas** (de carácter público y privado)”.

“La solución, en general, se basa en el funcionamiento de dos componentes:

1. **Servicio de envío de mensajes:** solución que permite a las agencias el envío de comunicaciones a la casilla o domicilio digital del ciudadano. Las agencias remitentes son responsables del tratamiento de datos personales en las comunicaciones que envían y por la información de autenticación necesaria para aclarar cualquier error en el envío

o el mensaje. El servicio puede incluir la notificación vía SMS alertando que una organización pública ha enviado una comunicación al ciudadano.

2. *Casilla o domicilio digital: solución tecnológica de acceso a mensajes y documentos electrónicos. Puede ser provista por una entidad de gobierno o por empresas especializadas. En ambos casos, las políticas de privacidad y seguridad y los acuerdos de nivel de servicio son elementos relevantes en la entrega del servicio.*

Para las personas naturales, tiene sentido la apertura o creación automática de un domicilio digital al alcanzar la mayoría de edad, de acuerdo a las normas del país. Para personas jurídicas, autoridades públicas y emprendedores registrados en el país, es lógica su creación inmediatamente después de su creación o nombramiento. Para entidades extranjeras, deberían crearse a requerimiento de la oficina de Gobierno correspondiente”

<https://biblioguias.cepal.org/gobierno-digital/casilla-digital-ciudadana>

A medida que se digitaliza la transaccionalidad entre estado y ciudadano, surge la necesidad de un domicilio digital. Un lugar donde se pueda enviar y recibir mensaje de todas las instituciones de gobierno.

En Guatemala, otra vez más, la simplificación de trámites sirve como potencial impulsor de esta iniciativa, cuando habla de notificaciones al ciudadano del estado de sus trámites. Ello abre la puerta a iniciativas individuales de las instituciones participantes en la iniciativa de simplificación, pero al ser una necesidad que aplica a todas las interacciones del ciudadano, a todo nivel de gobierno, surge la necesidad de una plataforma transversal.

En términos de gobierno digital surge la necesidad de considerar que herramientas recibe el ciudadano al cumplir su mayoría de edad, o antes (bajo la tutoría paterna). Al igual que un ciudadano al alcanzar su mayoría de edad recibe de RENAP su DPI (documento físico), en un gobierno digital recibiría su identidad digital y un dominio digital en donde recibir mensajes.

La Comisión ha socializado estos temas y discutido estos temas actores preocupados por el tema. Al igual que la carpeta digital está el tema de la rectoría.

7.2.6 Ciberseguridad

“En este eje transversal se busca velar por el correcto manejo de la información que ciudadanía entrega a las instituciones del Estado para que éstas realicen su gestión. En el contexto del gobierno digital la información se trata con soluciones tecnológicas. Ello requiere la implementación y aplicación de medidas de seguridad de los sistemas de información y el desarrollo capacidades en ciberseguridad para generar confianza en los entornos digitales y para desenvolverse en éstos de manera segura, fortaleciendo el ecosistema nacional de ciberseguridad. Medidas habituales son:

1. *Incorporar la visión de “seguridad desde el diseño” para todas las iniciativas de sistemas de información para el Estado.*
2. *Implementar políticas de ciberseguridad y sus correspondientes protocolos y procedimientos: un marco de ciberseguridad.*
3. *Gestionar una coordinación público-privada para el establecimiento de políticas de protección de infraestructuras críticas, y aplicación de estas.*
4. *Implementar y operar equipos de trabajo (CERT), infraestructura y herramientas para el monitoreo de amenazas y resolución de incidentes de ciberseguridad.*

5. Educar y generar conciencia sobre ciberseguridad y el rol de las personas; formar sobre la importancia de comunicar los incidentes y sus consecuencias.
6. Escalar y fortalecer los modelos de identidad y firma digital nacionales”.

<https://biblioguias.cepal.org/gobierno-digital/gobierno-inteligente-estrategias>

En el tema de ciberseguridad, el CIEN en el 2021 publicó el documento **La Ciberseguridad en Guatemala**. También lo hizo en <https://cien.org.gt/index.php/la-importancia-de-la-ciberseguridad/>.

Esta Comisión traslada las observaciones clave de sus análisis:



Fuente: CIEN, elaboración propia con base a información del BID.

CIEN. Avance en la situación de seguridad de Guatemala 2016-2020

Un punto de análisis importante, que quiere traer la Comisión, es que la parte de mitigar los riesgos es mucha más importante que la investigación posterior a los hechos. Por ello, dos temas que no suelen mencionarse en planes de Ciberseguridad tienen alta importancia: La identidad digital y la firma electrónica nacional. Estos temas están en sugerencias a RENAP de puntos a evaluar en cuanto ampliación de sus alcances al tema de identidad digital.

La Comisión también reconoce los avances de la Comité Nacional de Seguridad Cibernética, del cual es miembro, en cuanto a preparaciones a ataques, al igual que los avances del Ministerio de la Defensa Nacional y el Ministerio de Gobernación, el cual publicó, en el 2018, el documento el Documento Técnico No. 1 de la Estrategia Nacional de Seguridad Cibernética, para dar cumplimiento a la Resolución de la Organización de Estados Americanos AG/RES. 2004 (XXXIV-0/04)

denominada “Adopción de una estrategia interamericana integral de seguridad cibernética: Un enfoque multidimensional y multidisciplinario para la creación de una cultura de seguridad cibernética”.

Grandes pendientes son una normativa jurídica, que facilite el trabajo de un CERT (equipo de respuesta ante incidentes) y la protección de datos personales en la línea de propuesta de la OEA. En ambos casos ha habido iniciativas de ley, pero no han avanzado.

La Comisión ha buscado, y buscará socializar la necesidad de medidas preventivas (más que reactivas) en favor de la seguridad cibernética. Al igual que en muchos casos, a lo largo de la descripción y justificación de estos proyectos, esta que la simplificación de trámites, en ausencia de marcos normativos más fuertes, permite a las instituciones del estado tomar iniciativas que facilitan su protección.

7.2.7 Gestión Documental

“La administración pública genera y recibe una considerable cantidad de documentación como consecuencia y reflejo de las actividades necesarias para el cumplimiento de sus fines. De la actuación de las administraciones públicas deriva un patrimonio documental que constituye una parte esencial de la memoria histórica colectiva. Además, proporciona información de las competencias de la administración pública de manera permanente, por lo que se debe prestar una especial atención al tratamiento, custodia y difusión de los documentos públicos, sobre todo en un ámbito de transparencia y acceso a la información.”

Estos documentos constituyen un recurso valioso y un activo importante para el sujeto obligado. Tienen importancia tanto en la esfera interna del sujeto obligado como en una dimensión externa, ya que garantizan tantos derechos como deberes, tanto de la administración como de las personas, y pueden ser objeto de control, verificación y auditoría de las actuaciones desarrolladas por la administración”.

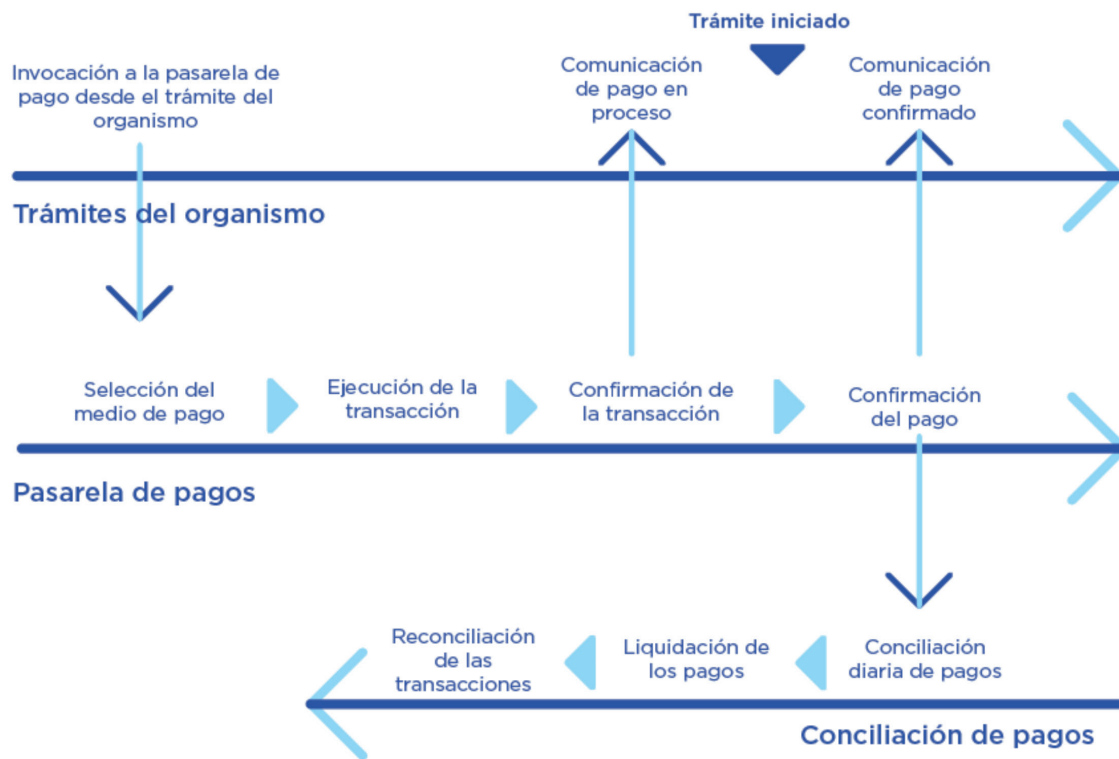
http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/acceso_informacion_Propuesta_de_Ley_Modelo_sobre_Gestion_Documental.pdf

El estado de Guatemala es un estado “análogo” alto en uso de papel, alto en intercambio de oficios. A la vez, aunque existe una ley de comunicaciones electrónicas, muchas instituciones carecen la trazabilidad de información en medios electrónicos, que si se tiene en papel. Proceso de búsqueda es engorroso, en medio de tanto archivo físico, pero se sabe que “la información está allí, en alguna parte”.

La Comisión ha hecho esfuerzos en promover el uso de sistemas de Gestión Digital de Documentos, pero los esfuerzos han sido locales y no globales. Se cree que, promoviendo el modelo actualizado de acceso a la información pública propuesto por OEA existe más oportunidad de una iniciativa transformacional.

El potencial de cambios sustanciales en la gestión de documentos públicos apalancándose de medios digitales es alta y requiere verse como un proyecto transversal. La facilidad de localizar documentos mejora los tiempos de respuesta a solicitudes de acceso a la información público y agiliza la solicitud de servicios públicos (trámites).

7.2.8 Pagos en Línea



https://www.gub.uy/agencia-gobierno-electronico-sociedad-informacion-conocimiento/sites/agencia-gobierno-electronico-sociedad-informacion-conocimiento/files/documentos/publicaciones/Pagos_enLinea_PasarelaPagos.pdf

La experiencia uruguaya en el contexto de simplificación de trámites

En Guatemala, los pagos en línea se han dejado a la iniciativa de cada institución; sin embargo, siendo que independiente del ministerio, el proceso de pago, en esencia es el mismo, acelera su puesta en marcha universal, un esfuerzo consolidado.

Hoy día, los esfuerzos que deben hacerse abarcan cada banco del sistema, cada tarjeta de crédito, cada institución donde se puede recibir pagos. Ya en el caso de Guatemala, existe una experiencia exitosa en la Empresa Eléctrica de Guatemala, empresa privada, donde una plataforma única de pagos por parte de EEGSA, gestiona las transacciones con toda institución donde ciudadanos pueden pagar sus servicios de electricidad. La plataforma interopera con todas las instituciones financieras o donde se pueden hacer cobros.

El potencial de este esfuerzo unificado es alto en términos de eficiencia y eficacia. En lugar de avanzar con unas pocas instituciones financieras a la vez, o no ofrecer todas las opciones de pago con tarjeta de crédito, se quiere una plataforma única. El MINFIN ya tiene experiencia en estos pagos a cuenta de terceros, como puede ser el pago de IUSI a las municipalidades.

Repetidamente surge la sombrilla de simplificación de trámites como mecanismo para ofrecer esta oportunidad. No se requieren acuerdos interinstitucionales, la ley de simplificación de trámites lo permite para la solicitud de servicios públicos. A la vez documento del BID, el fin del trámite eterno, identifica la plataforma de pagos como un elemento habilitador.

La Comisión ha participado en iniciativas con distintos ministerios como facilitador de establecer plataformas de pagos atómicas, pero siendo un tema, que ha surgido en mesas de innovadores públicos, facilitación de servicios, como pueden ser los que da RENAP, SAT o MINFIN ofrecen alto valor.

Como dice el documento que acompaña la imagen de la experiencia uruguaya, centrada en el ciudadano, en la pasarela de pagos para trámites:

*“Esta modalidad es una solución directa para acercar la ciudadanía al Estado al ampliar las alternativas de acceso a los servicios públicos, los 365 días del año, las 24 h del día en cualquier parte del país, lo que reduce las brechas de distribución territorial y la concentración de recursos y servicios en la capital. **Ofrecer los trámites en línea amplía las alternativas que tiene la ciudadanía para relacionarse con el Estado, permitiéndole reducir costos y tiempos de traslado y espera.**”*

Los pagos en línea constituyen un aspecto importante para el logro de este objetivo. En este sentido, este documento establece los requisitos que debe cumplir una pasarela de pagos a fin de integrarse a un trámite en línea”.

“La trazabilidad del pago hacia la ciudadanía debe darse mediante la trazabilidad del trámite que la incluye. Debe fomentarse un único número de transacción, punta a punta, incluyendo identificadores específicos de acuerdo al medio de pago usado. Cuando un ciudadano quiera conocer el estado de su trámite (entre ellos, el estado del pago), debe poder acceder al mismo portal, con el mismo identificador, o usando el mismo enlace recibido en su correo electrónico. Para esto, la pasarela de pagos debe prever un mecanismo de conexión con la aplicación del trámite en línea que permita el intercambio de esta información”.

7.2.9 Sinergia de Gobernanza Democrática y Gobierno Digital

En todo el proceso de transformación digital, se quiere, enfatizar en esta actualización del Plan de Gobierno Digital, la centralidad en la persona, y en términos de la dignidad de esta, la apertura, participación y colaboración.

En el caso de Guatemala, en la XXVIII Cumbre Iberoamericana de Jefes y Jefes de Estado y de Gobierno adoptó con fecha 25 de marzo de 2023, por consenso, la Declaración de Santo Domingo. En la misma decidieron acoger la Carta Iberoamericana de Principios y Derechos en los Entornos Digitales textualmente los numerales 34 al 36 de la misma se expresa:

*“34. Convenimos en reducir las desigualdades y cerrar la brecha digital; impulsar el acceso a la conectividad asequible y de calidad; **fomentar entornos digitales seguros, confiables y que garanticen la privacidad de las personas; que la transformación digital sea un instrumento que amplíe el acceso a la educación, la salud y la cultura; asegurar que los entornos digitales respeten la integridad, intimidad y privacidad de nuestros niños, niñas y adolescentes; consolidar la libertad de expresión y promover el derecho a recibir libremente información veraz, desarrollar acciones para combatir la desinformación y promover la libre elección de servicios y contenidos digitales.**”*

35. Proclamamos nuestra intención de ofrecer a los ciudadanos servicios digitales personalizados, inclusivos, accesibles, sencillos, seguros e interoperables; además de ofrecerles una identidad digital que reconozca efectivamente sus derechos y prevenga el robo de identidad; y que no les exija presentar documentos que ya obren en su poder.

36. Convenimos que la transformación digital deberá fomentar nuevas formas de empleo, el desarrollo económico sostenible, la desconcentración demográfica; el respeto a los derechos de los trabajadores y consumidores; y que el desarrollo de las tecnologías emergentes será realizado de forma segura, ética y responsable; al tiempo que se promoverá en el ámbito iberoamericano la cooperación técnica, la transferencia tecnológica y la creación de capacidades, rechazando las medidas coercitivas unilaterales contrarias al Derecho Internacional y a la Carta de las Naciones Unidas, que impidan el ejercicio pleno de los derechos digitales.”



7.2.9.1 Apertura

En términos de herramientas digitales para apertura de la información pública, la Comisión apoyará, este 2023, las discusiones sobre el fortalecimiento de datos abiertos. Tanto en el compromiso 1 de Gobierno Abierto por parte del Ministerio de Gobernación (MINGOB), como parte de la evaluación de la política de datos abiertos. En ese mismo espíritu ha buscado el apoyo de USAID y OEA para simplificar y dar mayor valor al acceso a la información pública. En igual manera ha trabajado con AGEXPORT, como apoyo a la PDH, para simplificar el proceso de requisiciones de información pública.

Las siguientes consideraciones que se realizan, únicamente son para dar contexto a las dificultades de la apertura de datos, y en ellas, el rol de la Comisión es que digitalización facilite a instituciones de gobierno la apertura salvaguardando la protección de los datos personales.

La evaluación de la Política Nacional de Datos Abiertos en Guatemala es compleja. Existen aspectos de historia, supuestos erróneos sobre requisitos para su implementación, rápidos cambios sobre los alcances del tema de Datos Abiertos a nivel internacional, y un énfasis inicial, que era un asunto de tecnología, cuando es más un asunto de gestión pública, donde el tema de gobernanza era central, que crearon grandes retos para su implementación.

La implementación de la Política Nacional de Datos Abiertos sufrió atrasos, en retrospectiva, fácilmente explicables. Estos atrasos surgen de problemas de rectoría, falta de sistemas de donde pueda tomarse los datos, aspectos de cultura organizacional, la pandemia y el tema de gobernanza.

El tema de Datos Abiertos se popularizó con la iniciativa propuesta de Estados Unidos para su propia gestión con la firma de tres memorandos presidenciales en el año 2009 y su presentación a Naciones Unidas sobre Gobierno Abierto del año 2011. Rápidamente en la siguiente década se buscó implementar las ideas allí propuestas a nivel mundial.

48

En Guatemala, OEA dio un fuerte apoyo a su puesta en marcha. La tarea de amoldar la rectoría de Datos Abiertos a MINGOB no fue sencilla y esto atraso la hoja de ruta. La premisa de la rectoría es que la “gobernanza” del estado

de Guatemala reside en allí. La evidencia no lo sustenta. En cuanto a sus ámbitos de competencia del Ministerio de Gobernación (Ley del Organismo Ejecutivo 114-97) no existe la rectoría sobre información de datos abiertos en el ámbito de sus responsabilidades. Ahora bien, está establecido como una política pública que así sea.

El área más próxima de responsabilidad de MINGOB es el literal a del artículo 36 “Compilar y publicar ordenadamente los códigos, leyes y reglamentos de la República”. Esto es sobre esta información le correspondería publicar su contenido en formato de datos abiertos que facilite el entender los códigos, leyes y reglamentos de Guatemala. Responsabilidades de MINGOB no se encajan fácil en las tareas que solicita la PNDA. Una parte de la puesta en marcha fue tecnológica, con el concepto de un portal nacional de datos abiertos. Datos Abiertos se miró mucho como un problema de ciencia. Experiencia ha mostrado que es más un tema de gestión pública.

Inicialmente la parte tecnológica, avanzó relativamente rápido, se obtuvo el portal nacional de datos abiertos como plataforma. La implementación fue relativa exitosa. Ahora bien, las dificultades fueron en la operativa. La infraestructura requería datos para publicar, fuera del Ministerio de Finanzas Públicas estos datos fueron pocos. Aunque publicación fue en su propio portal.

¿Cuál es la razón que la información de Finanzas Públicas fue fácilmente publicable? Uno es el aspecto cultural. Ya en el Ministerio de Finanzas existía una cultura de transparencia activa de hacer proactivamente números y datos disponibles. Otro aspecto es que existía una riqueza suficiente de datos resultados de su Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF) con más de dos décadas de existencia. En el resto del estado, no existía esa cultura de transparencia activa. Existe la apertura obligada por la Ley de Acceso a la Información Pública (LAIP), pero esta es pensada más como una transparencia reactiva donde a partir de una solicitud se publica la información.

Problema de transparencia activa se complicó porque muchas de las tareas del Ministerio de Gobernación, por razones de seguridad, no están sujetas a ser publicadas como establece la LAIP, y los primeros años de implementación 2018-2019 hubo resistencia natural a apertura de datos sin entender bien sus implicaciones.

A la vez tampoco existía, en otros ministerios la fortaleza de sistemas integrados de información. En la mayoría de los ministerios la información residía en hojas electrónicas que consolidaban información, una tarea de “agregación” de datos, pero, en el caso de datos abiertos es un asunto de “desagregación” la información debe entregarse en bruto, sin consolidación alguna. Técnicamente automatizar el proceso era una tarea altamente complicada pues no existían bases de datos de donde extraer la información en forma fácil.

Aún con los problemas enumerados arriba, se empezó a avanzar, cuando surgió la Pandemia de COVID-19 y todo el esfuerzo de avances se congeló en los años 2020-2021 pues los esfuerzos se volcaron como enfrentar la pandemia y sus amenazas, aparte de salud, en los aspectos económicos y sociales.

En el año 2022, en Guatemala, se intentó recuperar la implementación de la política nacional de datos abiertos, pero los aspectos de cultura, tecnología, gobernanza, aún no han sido superados. Adicionalmente el aspecto de implementación de Datos Abiertos que ha residido mucho en las partes de tecnología de las instituciones ha competido en su tiempo con los programas de gobierno electrónico y la simplificación de trámites.

Aunque se hicieron esfuerzos y se tuvieron conversaciones con sectores académicos y de sociedad civil, no se pudo establecer relaciones de colaboración para la generación de compromisos de acción gubernamental entre la población, la academia y el sector privado. Estas alianzas estratégicas deberían haber hecho énfasis en facilitar datos e información pública a sectores de la población que no cuentan con medios tecnológicos, conocimientos de interpretación de los datos. Especialmente a aquellas entidades que trabajan con población vulnerable, de riesgo y de bajo nivel académico.

Finalmente, en la parte de historia, los criterios de evaluación de Datos Abiertos, internacionales han ido cambiando, ello nos ha puesto como país en una posición de desventaja. El más importante, el marco conceptual, de aplicación de la iniciativa, a nivel mundial, era el gobierno como un todo, no meramente el sector ejecutivo. En Guatemala, con entidades descentralizadas que miran temas tributarios, electorales, seguro social, y la natural separación de los sectores legislativo y judicial compiten con el enfoque de gobierno como un todo que se ha movido al ser el marco de referencia del avance de la apertura y transparencia.

El tema de Datos Abiertos se popularizó con la iniciativa propuesta de Estados Unidos para su propia gestión con la firma de tres memorandos presidenciales: (1) *Freedom of Information Act*. (2) *Transparency and Open Government*. (3) *Memorandum on Transparency and Open Government* de fecha 21 de enero de 2009 donde declaran principios fundamentales de transparencia, participación y colaboración. El gobierno abierto es un concepto de gobernanza. Si bien tiene una larga historia, su mayor impulso siguió a las declaraciones realizadas por el presidente estadounidense Barak Obama durante la Asamblea General de las Naciones Unidas en septiembre de 2011:

“... La experiencia nos muestra que la historia está del lado de la libertad; que la base más sólida para el progreso humano radica en economías abiertas, sociedades y gobiernos abiertos...”

Ningún país tiene todas las respuestas, pero todos nosotros debemos responder a nuestra propia gente... Cuando nos reunamos aquí el próximo año, debemos traer compromisos para promover la transparencia; luchar contra la corrupción; para dinamizar el compromiso cívico; aprovechar las nuevas tecnologías para fortalecer los cimientos de la libertad en nuestros propios países, mientras estamos a la altura de los ideales que pueden iluminar el mundo”.

A futuro, la variable crítica del uso de los datos abiertos es en el tema de gobernanza. Luego de presentados el resumen de eventos ocurridos sobre la implementación de la política, surge el mensaje subyacente, que, evolucionado el tema de datos abiertos, este es un asunto de mover el acceso a la información pública de una transparencia reactiva a una transparencia activa. La propuesta es seguir el modelo 2.0 de la OEA de la LAIP, donde el estado toma un rol de transparencia activa con la rectoría del tema de datos abiertos en la Procuraduría de Derechos Humanos, PDH.

Los institutos nacionales de estadísticas diseminan una diversidad de estadísticas, indicadores, base de datos y otras informaciones referentes a diversos sectores, Pero no siempre los formatos son abiertos y/o estructurados, permitiendo su uso de forma automatizada. Lo que presentan son “agregados” y, no lo fundamental de datos abiertos, que son “datos desagregados”. Aun así, puede, que resuelto el tema de donde reside la gobernanza, se puede considerarlos como entidad donde residan los datos.

Las entidades nacionales de ciencia y tecnología están más focalizadas en temas de emprendimiento, ciencia e innovación, pero el tema central de datos abiertos es de transparencia, actividad y participación. Datos abiertos no son un asunto de tecnología, sino de utilización de tecnología como un facilitador, su concepto es uno de gestión pública.

Las entidades a cargo de la seguridad pública al ser entidades, en mucho exentas, en muchas tareas de LAIP no se les facilita las tareas de rectoría. Al menos en el caso de Guatemala, con una Ley del Organismo Ejecutivo, 114-97, que no tiene, para él, tareas parecidas a las responsabilidades de obligar a publicar en formato de datos abiertos, la rectoría del tema se vuelve complicada, pues el debate de datos abiertos siempre tendrá una orientación más de políticas pública que de seguridad.

Entidades a cargo de Gobierno Digital, aunque tienen en sus ejes Gobierno Abierto, no tienen los alcances globales, que si tiene una ley de acceso a la información pública. En Guatemala, la agenda digital aún no existe como política de gobierno como un todo que abarque a todo el estado. Si tema no lo toma Procuraduría de Derechos Humanos (PDH) puede ser un candidato, pero restringido porque no tiene un mandato global como el que tiene la PDH.

En resumen, la implementación de la política de datos abiertos enfrentó grandes retos, y cualquier actualización, los enfrentará, hasta que no se miren a fondo los temas de gobernanza y cultura. El candidato más idóneo, a la rectoría, es el que tenga alcances más globales a nivel de gobierno como un todo.

7.2.9.2 Participación y Colaboración

“La Alianza para el Gobierno Abierto (OGP, por sus siglas en inglés), se basa en la idea de que un gobierno abierto es más transparente, inclusivo, participativo y que rinde cuentas a la ciudadanía, y que mejorar la relación entre la ciudadanía y su gobierno trae beneficios a largo plazo para todos. El proceso central de OGP es la colaboración entre el gobierno, la sociedad civil y otras partes interesadas (ciudadanía, gobiernos locales, parlamento, academia, sector privado, entre otros) es el proceso central de OGP.

Investigaciones basadas en datos de OGP de los últimos 10 años evidencian que un proceso de cocreación sólido e inclusivo conduce a compromisos mucho más ambiciosos. Las investigaciones también demuestran que se alcanzan mejores resultados cuando hay una colaboración continua durante el proceso de implementación de las reformas. Asimismo, **la participación pública mejora la calidad de los servicios públicos cuando todos pueden hacer comentarios y el gobierno los toma en consideración y responde a sus puntos de vista**”.

<https://www.opengovpartnership.org/es/documents/ogp-national-handbook-rules-and-guidance-for-participants-2022/>

En los programas de gobierno electrónico que acompañan esta plantilla gobierno abierto es uno de sus ejes estratégicos. Ahora bien, la consideración de este proyecto es transversal al gobierno como un todo.

La iniciativa primaria de este proyecto es, por parte de la Comisión, la mejora del sitio web público de OGP para tener mayor participación ciudadana. Analizar el cumplimiento de la sección 5.1 del manual de OGP para países sobre el sitio web nacional. Esto es una revisión de los alcances de <https://gobiernoabierto.transparencia.gob.gt/>.

Adicionalmente se estudiará mover para el 2025 toda esta funcionalidad al portal digital de estado (proyecto 7.2.2 portal digital de estado) para facilitar al ciudadano su participación en foros de gobierno abierto. Se buscará el enlace a página web de OGP sea altamente visible.

La Comisión proactivamente promoverá temas para discusiones en mesas de Gobierno Abierto. Los temas de Política Pública presentados por CIEN en sus lineamientos 2024-2028 pueden servir de guía para establecer herramientas tecnológicas que faciliten las discusiones de políticas públicas en el marco de mesas de trabajo de OGP.

En el lado de la Comisión su preocupación serán temas de políticas públicas que impacten la Transformación Digital. Dificultad para resolver es el tema de Gobierno como un Todo. Como escribe el manual para países de OGP las iniciativas deben expendirse más allá del Gobierno Central.



1. Poner en práctica los principios de la democracia liberal;

2. Potenciar la innovación y la transformación digital;



3. Aumentar la eficiencia y la efectividad de las adquisiciones públicas;



4. Reformar el sistema de servicio civil;

5. Abordar de manera sistémica la salud de la población;



6. Mejorar la cobertura y la calidad de la educación;



7. Invertir y fomentar la inversión en infraestructura;



8. Generar oportunidades de empleo productivo; y,



9. Garantizar la seguridad ciudadana y una justicia pronta y cumplida.



CIEN. Lineamiento de Políticas Públicas 2024-2028

En igual manera, los temas abordados por la Carta Iberoamericana para Principios y Derechos Digitales pueden servir para seleccionar temas a llevar a mesa de trabajo de Gobierno Abierto.

Carta Iberoamericana de Principios y Derechos en los Entornos Digitales*

* Se entiende por Derechos Digitales a los Derechos Humanos en entornos digitales.

Introducción	1	4. Acceso pleno a la educación, la cultura y la salud en entornos digitales inclusivos y seguros	14	8. Economía digital justa, inclusiva, y segura	25
1. Centralidad de la persona. Derechos y deberes en entornos digitales	5	5. Especial atención a niñas, niños y adolescentes	16	9. Un abordaje de tecnologías emergentes que no renuncie a la centralidad de las personas	28
2. Inclusión digital y conectividad	8	6. Participación social, económica y política en entornos digitales justos y sostenibles.	19	10. Asistencia y cooperación iberoamericana para la transformación digital	30
3. Privacidad, confianza, seguridad de datos y ciberseguridad	11	7. Administración pública digital	22		



En términos de compromisos, previamente adquiridos, se le dará seguimiento por parte de esta Comisión, y del ente rector de Datos Abiertos, a la continuidad de todos los compromisos de los planes de acción donde tenga relevancia el tema de apertura de datos, en concordancia, a la recomendación de OGP de enfatizar menos planes y concentrarse más en darles seguimiento a los compromisos adquiridos.

Gobierno Abierto y Gobierno Electrónico son dos iniciativas de estado que mutuamente se refuerzan. En Gobierno Digital, busca amalgamar esta sinergia, por ello, en sus ejes estratégicos de Gobierno Digital, esta para Guatemala el eje de Gobierno Abierto con sus preocupaciones de apertura, participación y colaboración. Por ello en la descripción de compromisos de país, ante OGP en los planes de acción, en la modernización de la Gestión Pública, se escribe:

“Para modernizar la gestión pública deben cambiar los fines y formas de funcionamiento de la institucionalidad pública para una mejora constante e innovadora. El Gobierno está obligado a desarrollar y hacer uso de nuevas tecnologías de información y comunicación para democratizar y descentralizar los servicios públicos, como base para la consolidación de gobiernos abiertos, garantizando el cumplimiento de los derechos humanos de la población.

La inclusión del gobierno digital en el Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto contribuirá a fortalecer el cumplimiento de los principios de transparencia, participación ciudadana, rendición de cuentas, innovación y tecnología, promoviendo la lucha contra la corrupción, la fiscalización y la auditoría social.

Estos dos elementos, el Gobierno Digital y Modernización de la Gestión Pública, se complementan, comprendiendo a la ciudadanía como sujeto de derechos humanos y razón fundamental del aparato burocrático, por lo tanto, es necesario mejorar en la calidad del servicio prestado y formular nuevas formas de acercamiento y facilitando procesos, aprovechando el uso de la tecnología, la cual también genera datos que pueden ser utilizados en ejercicios de fiscalización y auditoría social de la gestión pública, haciendo observancia de la Política Nacional de Datos Abiertos y la Carta Internacional de Datos Abiertos”.

8. Referencias

- ▶ AGEXPORT (2023). Aceleremos el empleo formal, apostando a la exportación: Propuesta de AGEXPORT para el período 2024-2028
- ▶ Arias, R. (2022). *Identidad digital: clave para la transformación de Guatemala*. Guatemala. Centro de Investigaciones Económicas Nacionales, CIEN.
- ▶ BID (2023). Gobierno Digital y equidad: hacia una transformación incluyente (Título tentativo).
- ▶ BID (2022). Digitalizar los servicios públicos. Oportunidades para América Latina y el Caribe. <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Digitalizar-los-servicios-publicos-oportunidades-para-America-Latina-y-el-Caribe.pdf>
- ▶ BID (2022). *El ABC de la interoperabilidad de los servicios sociales: Marco conceptual y metodológico*. Versión 2022.
- ▶ Centro de Observancia en Seguridad Ciudadana. (2021). *La Ciberseguridad en Guatemala*. Guatemala: Centro de Investigaciones Económicas Nacionales, CIEN.
- ▶ Centro de Investigaciones Económicas Nacionales, CIEN (2023). *Lineamientos de Políticas Públicas 2024-2028*.
- ▶ Cubo, A., Hernández, J., Porrúa, M. y Roseth, B. (2022). *Guía de transformación digital del gobierno*. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://publications.iadb.org/es/guia-de-transformacion-digital-del-gobierno>
- ▶ Dillon, R., Murray E., Blackburn, S., Christie, E., (2022). *Transforming government in a new era*. McKinsey & Company, Public Sector Practice. September 14, 2022.
- ▶ GovTech, Banco Mundial (2021). *Guatemala: Diagnóstico de situación actual gobierno electrónico*. Puede ser solicitado a la Comisión Presidencial de Gobierno Abierto y Electrónico.
- ▶ GovTech, Banco Mundial (2021). *Guatemala: Estrategia de transformación digital*. Puede ser solicitado a la Comisión Presidencial de Gobierno Abierto y Electrónico.
- ▶ Lee, S. (2023). *Innovación y Transformación Digital: Una Agenda para el Desarrollo de Guatemala*. Lineamientos de Políticas Públicas 2024-2028, Centro de Investigaciones Económicas Nacionales, CIEN.
- ▶ Naser (coord.), *Gobernanza digital e interoperabilidad gubernamental: una guía para su implementación*, Documentos de Proyectos (LC/TS.2021/80), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2021.
- ▶ OEA (2020). *Guía de aplicación de la Ley Modelo Interamericana sobre gestión documental*. Departamento de Derecho Internacional de la Secretaría de Asuntos Jurídicos.
- ▶ OEA (2020). *Ley Modelo Interamericana 2.0 sobre Acceso a la Información Pública*. Departamento de Derecho Internacional de la Secretaría de Asuntos Jurídicos.
- ▶ OEA (2020). *Ley Modelo Interamericana sobre gestión documental*. Departamento de Derecho Internacional de la Secretaría de Asuntos Jurídicos.

- ▶ OEA (2021). *Principios Actualizados sobre la Privacidad y la Protección de Datos Personales*. Departamento de Derecho Internacional de la Secretaría de Asuntos Jurídicos.
- ▶ OGP (2022). Manual de OGP para países. Marzo 2022, versión 5.0.
- ▶ Philip, K., Scartascini, C. (2022), *Confianza: la clave de la cohesión social y el crecimiento en América Latina y el Caribe*, BID.
- ▶ PNUD (2022). *Guatemala: Digital Readiness Assesment*. Documento por ser publicado. Puede ser solicitado a la Comisión Presidencial de Gobierno Abierto y Electrónico.
- ▶ Porrúa, M. Lafuente, M. Mosqueira, E. Roseth, B. Reyes, A. (2020), *Transformación digital y empleo público: el futuro del trabajo del gobierno*
- ▶ Porter, M. (1998). *Ventaja Competitiva, Creación y Sostenimiento de un desarrollo superior*, México.
- ▶ Rooney, M. Villatoro, J. Durkin, A. (2020). *Una estrategia digital para la competitividad y la integración en el triángulo norte*. El Proyecto para la Prosperidad Centroamericana, Instituto George W. Bush.
- ▶ Roseth, B., Reyes, A., Santizo, C. (2018), *El fin del trámite eterno: Ciudadanos, burocracia y gobierno digital*, BID.
- ▶ Secretaría General Iberoamericana (2023). *Carta Iberoamericana de Principios y Derechos en Entornos Digitales*.
- ▶ United Nations. (2022). *E-Government Survey 2022. The Future of Digital Government*. New York: Department of Economic and Social Affairs.
- ▶ Westerman, G., Bonnet, D., McAfee, A. (2014). *Leading Digital: Turning Technology into Business Transformation*, Harvard Business Review Press.

“Aumentar la confianza es una gran oportunidad para los países: invertir en la confianza, paga. Al hacer de la confianza un objetivo de la política pública, y no simplemente un subproducto, los países pueden acelerar el crecimiento y el empleo. Las decisiones de invertir, emplear, producir, comprar o vender dependen de la confianza. Las personas más productivas, capacitadas e innovadoras tienen mayores oportunidades económicas en sociedades de alta confianza. Una mayor confianza acelerará el crecimiento.

La desconfianza en el sector privado es un obstáculo para el crecimiento inclusivo. Es bien sabido que el sector empresarial tiende a desconfiar de los gobiernos, y esto perjudica la inversión y la productividad. Una encuesta de miles de empresas orientadas a la exportación en la región revela que la desconfianza dentro de las empresas también es un obstáculo para la inversión y la innovación. Asimismo, la desconfianza es un obstáculo para la delegación. Sólo en ambientes de confianza están los empresarios dispuestos a contratar empleados y a delegar y confiar en otros.

La desconfianza en el sector público es un obstáculo para el crecimiento inclusivo. La confianza en los gobiernos es baja en la región. Encontramos que la falta de confianza dificulta que los ciudadanos exijan mejores políticas y servicios públicos. Cuando los ciudadanos no confían en el gobierno, prefieren asegurarse su propia seguridad, educación y salud, antes que pagar los impuestos y demandar bienes públicos de calidad. Asimismo, una encuesta de miles de funcionarios públicos reveló que la desconfianza dentro de las agencias públicas y su desconfianza hacia los ciudadanos reduce la capacidad del sector público para satisfacer las necesidades de los ciudadanos, incluido un entorno regulatorio propicio para el crecimiento y la inversión.

Restaurar la confianza depende de la información y el empoderamiento. Los ciudadanos no confían en el gobierno cuando no están informados sobre lo que el gobierno está haciendo por ellos, y cuando tienen poca capacidad para actuar juntos para hacer que el gobierno rinda cuentas. Las empresas no confían entre sí cuando poco pueden hacer frente al comportamiento oportunista. Los gobiernos pueden informar y empoderar, y el BID los está ayudando a hacerlo: fortaleciendo las instituciones educativas y reguladoras; reduciendo las barreras a la entrada de trabajadores y empresas productivas; y, en un nivel más amplio, alentando a los gobiernos a hacer promesas, cumplir promesas y comunicar ambas cosas a los ciudadanos”.

<https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Confianza-La-clave-de-la-cohesion-social-y-el-crecimiento-en-America-Latina-y-el-Caribe.pdf>





DISCLAIMER – DESCARGO DE RESPONSABILIDAD

El presente documento, ha sido elaborado por la Comisión Presidencial de Gobierno Abierto y Electrónico, como resultado colaborativo de los aportes recibidos de instituciones gubernamentales, organizaciones de la sociedad civil, cooperantes internacionales y tanques de pensamiento que, en su oportunidad, fueron convocadas por la Comisión y cuyo proceso, se materializó a través de varias mesas de trabajo, reuniones y revisiones documentales. En todo el proceso la Comisión fue acompañada por Red Ciudadana.

En ese sentido, es necesario indicar, que la Comisión tiene la responsabilidad total de lo expresado en su contenido. Es importante resaltar que documento expone los procesos e intervenciones que deben darse en el marco de la transformación digital del Estado, bajo un enfoque orientado al ciudadano. Este plan debe verse como una guía orientadora, que busca sentar las bases para los esfuerzos durante los próximos años, con la finalidad de aprovechar los beneficios de las tecnologías de la información y comunicación, para mejorar la forma de cómo el gobierno sirve al ciudadano.

Para su redacción, se partió de la visión país que 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; considerando la transformación digital, como un esfuerzo transversal en las acciones de Estado para el desarrollo de país, buscando la consolidación de procesos, trascender en el tiempo y ganar la confianza ciudadana.

PLAN *de* GOBIERNO DIGITAL ACTUALIZACIÓN PARTICIPATIVA *2021-2026*

