

European Review of Digital
Administration & Law

2022

Volume 3

Issue 1

This volume is part of the project 'Digital citizenship: administrative implications' (TED2021-129283B-I00), won by the University of Oviedo and co-financed by both the Ministerio de Ciencia e Innovación (MCIN/AEI/10.13039/501100011033), and by the European Union NextGenerationEU/PRTR.



©

ISBN
979-12-218-0078-4

IST EDITION
ROMA 7 JULY 2023

El proceso de transformación digital en Iberoamérica: las agencias digitales como autoridades regulatorias del gobierno digital*

Mirko A. Maldonado-Meléndez

(Professor at the School of Local Government of the Ibero-American Union of Municipalists Granada)

ABSTRACT The creation and implementation of regulatory organizations as authorities of the digital government in the Ibero-American countries, true governing bodies of public policies for digital transformation (and result of agreements and commitments assumed in the Ibero-American Summits of Heads of State and Government), has not been free of problems related to the legal-normative aspect, levels of autonomy or dependency, regulatory capacities or powers, organizational hierarchy, in addition to the difficulty of an exact definition. The present work addresses this problem from the current reality and points out what are the challenges that must be faced, with the consequent reforms of the institutional models of each country, so that adequate and effective governance is provided to digital development of the State.

1. Introducción

El presente trabajo aborda el tema de la creación e implementación de las organizaciones regulatorias del Gobierno digital en los diversos países de Iberoamérica, como entes rectores de las políticas públicas de transformación digital, que son resultado de múltiples esfuerzos, acuerdos y compromisos asumidos en las diferentes Cumbres Iberoamericanas de jefes de Estado y de Gobierno, dada la importancia de contar con órganos dedicados a la tarea de formular los planes, programas, normas, lineamientos, proyectos, conducentes a la transformación digital de sus administraciones públicas. De ello dan cuenta las denominadas cartas iberoamericanas que, a modo de soft law, han ido impregnando los ordenamientos jurídicos de tales países, decantando en las llamadas agendas digitales como verdaderas hojas de ruta en el tránsito de la administración electrónica a lo que hoy la doctrina por unanimidad ha denominado “administración digital”¹.

* Article submitted to double blind peer review.

El presente trabajo, se ha desarrollado a partir de las reflexiones vertidas en un artículo reciente denominado: *La Administración pública digital en Latinoamérica: un balance sobre su implementación y el estado de la cuestión*, en A. Cerrillo i Martínez (dir.), S. Castillo Ramos-Bossini (coord.), *La Administración digital*, Madrid, Dykinson, 2022, 403.

Es propicia la oportunidad para expresar mi agradecimiento a la profa. Dra. Alejandra Boto Alvarez, por sus valiosas y acertadas opiniones surgidas con ocasión de la elaboración del presente trabajo, como de anteriores producciones académicas, cuyas sugerencias

El funcionamiento de estas entidades y/o estructuras organizativas iberoamericanas gestoras y ejecutoras de las políticas públicas de transformación digital – ajenas a nuestra tradición jurídica romano germánica y más cercanas a la anglosajona –, no ha estado libre de problemas relacionados con la dificultad de una definición exacta, además de las posibles colisiones constitucionales (por el aspecto jurídico-normativo), niveles de autonomía o dependencia, capacidades o potestades regulatorias, jerarquía organizativa, entre otros. Por ello, el presente trabajo interpela esta problemática desde la realidad actual y señala cuáles son los retos y desafíos que deben enfrentar, de cara a algunas reformas de los modelos institucionales de cada país, de modo que se proporcione una adecuada y eficaz gobernanza al desarrollo digital del Estado².

valoro y aprecio enormemente por su pertinencia y brillantez, lo que considero un gran privilegio para mí.

¹ Cfr. M. Arenilla Sáez, *La administración digital: los riesgos de la desintermediación, las escisiones y las centralizaciones*, I ed., Madrid, INAP, 2021, 350, espec. 28 y ss. Y en ese mismo sentido: C. Campos Acuña, *Administración digital e inteligencia artificial: ¿un nuevo paradigma en el derecho público?*, en C. Ramió (coord.), *Repensando la administración digital y la innovación pública*. Madrid, INAP, 2021, 109, espec. 117; también en A. Cerrillo Martínez, *Robots, asistentes virtuales y automatización de las administraciones públicas*, en *Revista Galega de Administración Pública*, n. 61, 2021, 271, espec. 281, 282.

² A. Barros, (14 de abril de 2019). *Gobierno Digital: Desafíos para su arquitectura institucional*. en Blog eL ABC, *escritorio de Alejandro Barros*, www.alejandrobarrros.com/gobierno-digital-desafios-para-su-arq

Mirko A. Maldonado-Meléndez

Los procesos de reforma y modernización de los estados latinoamericanos, acelerados con la llegada de la pandemia ocasionada por la Covid-19 - donde las medidas de distanciamiento y aislamiento social han sido una regla – fueron puestos a prueba en las capacidades instaladas de sus administraciones públicas para la prestación correcta del servicio público y la satisfacción de necesidades colectivas, en el marco de la buena administración y el fortalecimiento de una gobernanza pública digital.

Los acuerdos tomados por los jefes de Estado y de Gobierno en las cumbres iberoamericanas y la ejecución de sus compromisos, han hecho posible el avance de la administración electrónica a la transformación digital³, en lo que la academia ha denominado la revolución 4.0, proceso que se ha ido forjando hasta devenir en la implementación de diversos entes u organismos, autoridades administrativas o agencias gubernamentales, que lideran y ejecutan las políticas de transformación digital de cada uno de los países.

Es así que la institucionalización y consolidación en el tiempo, de este tipo de estructuras gubernamentales, van a preparar e implementar una serie de propuestas técnicas y tecnológicas que apuestan, por el camino de la innovación inteligente en la gestión pública, diseñando todo un entramado institucional coordinado, interoperable y complementario en los diferentes niveles de gobierno⁴.

2. La digitalización de las administraciones públicas en Iberoamérica: sus orígenes

Hablar del proceso de digitalización y su expansión en Iberoamérica me lleva a pensar en dos ejes principales (conectados entre sí)⁵:

uitectura-institucional.

³ Vid. Carta iberoamericana de innovación en la gestión pública del año 2020, en especial la recomendación 42, <https://clad.org/wp-content/uploads/2020/10/Carta-Iberoamericana-de-Innovacion-10-2020.pdf>

⁴ Apud. Carta iberoamericana de innovación en la gestión pública del año 2020.

⁵ M. Maldonado-Meléndez, *La Administración pública digital en Latinoamérica: un balance sobre su implementación y el estado de la cuestión*, en A. Cerrillo i Martínez (dir.), S. Castillo Ramos-Bossini (coord.), *La Administración digital*, Madrid, Dykinson, 2022, 403, espec. 409.

Sin duda, el concepto de transformación digital, como bien apunta Pastor, “pone en relación a la tecnología con otras variables que hacen posible la innovación”. A. Pastor Bermúdez, *Innovando con servicios digitales en la administración pública*, en C. Ramió (dir).

por un lado, el diseño de las políticas de Estado y las estrategias para la construcción de un gobierno digital y una administración digital con soporte jurídico y con estructura organizacional en el seno de los poderes públicos estatales, con base en las llamadas agendas digitales (como instrumentos orientadores de la política); y, por otro lado, la evolución paulatina del andamiaje jurídico de diseño, perfeccionamiento y aplicación de principios, derechos y garantías en favor de los administrados y ciudadanos digitales, en instrumentos normativos o pre normativos, según cada país los haya incorporado en mayor o menor grado a sus ordenamientos jurídicos, declaraciones de principios, cartas de derechos digitales, entre otros instrumentos.

A pesar de que la implementación de la administración pública digital es de reciente data y se encuentra aún en proceso de consolidación, con importantes esfuerzos regulatorios en los diversos países a nivel de políticas de estado y legislaciones nacionales, esta tendencia ha venido siendo promovida y materializada en las recomendaciones de diversos organismos internacionales: OCDE, BID, CLAD, que tienen gran influencia en los procesos de implementación de la administración digital⁶.

La urgencia de hacer efectivas las medidas de distanciamiento y aislamiento social (restricciones de garantías) producto de las recomendaciones de Organización Mundial de Salud a raíz de la pandemia de la COVID-19,

Repensando la Administración digital y la innovación pública, Madrid, INAP., 2021, 201. Mientras que para otros, como Valero y Cerdá, está directamente vinculado por la explotación de datos abiertos y la exigencia de gobierno abierto. J. Valero Torrijos y J.I. Cerdá Meseguer, *Transparencia, acceso y reutilización de la información ante la transformación digital del sector público: enseñanzas y desafíos en tiempos del Covid-19*, en *Eunomia Revista en Cultura de la legalidad*, Núm. 19, 2020, 105.

⁶ Cfr. Al profesor Cerrillo Martínez, cuando al referirse a La administración digital, afirmando que: “(...) es un modelo de Administración pública que contribuye a fortalecer las relaciones entre las Administraciones públicas y la ciudadanía gracias a una apertura a la ciudadanía que se basa en una mayor transparencia y en la creación de nuevos canales para la escucha de los intereses, necesidades y opiniones de la ciudadanía. de este modo, las Administraciones públicas pueden adaptar sus decisiones a las necesidades de la ciudadanía y puedan contar con su colaboración en el desarrollo de las políticas públicas y en la prestación de los servicios”. A. Cerrillo Martínez, *Presentación*, en A. Cerrillo i Martínez (dir.), S. Castillo Ramos-Bossini (coord.), *La Administración digital* 25.

que fueran implantadas a nivel global como acciones necesarias para prevenir los riesgos sanitarios, no solamente evidenciaron la inmediata respuesta de los poderes públicos y del derecho administrativo latinoamericano frente a la pandemia⁷, sino que además esta especie de “cuarentena” en la que se vio envuelta la administración pública en casi todos sus niveles, ha sido una especie de pistoletazo de salida para el establecimiento obligatorio (ipso facto) y en todos los niveles gobierno, de una transformación digital de la administración pública y de sus procedimientos administrativos electrónicos. La convivencia con la inteligencia artificial, robótica y algoritmos ha venido a ser inevitable y no nos resulta extraño hablar en nuestras conversaciones cotidianas, de mesas de partes virtuales y casillas electrónicas, big data, chatbots, gobernanza de datos, algoritmos de inteligencia artificial y otros mecanismos de interrelación entre la administración y el ciudadano, producto de la incorporación a la actividad administrativa de las llamadas “tecnologías disruptivas” que adquieren mayor relevancia⁸.

Y tiene que ser así, porque el servicio público y la satisfacción de las necesidades colectivas no conocen de cuarentenas ni de confinamientos, al encontrarse vinculados a una serie de derechos fundamentales que en todo Estado de Derecho debe prevalecer⁹. Y porque además la administración pública constituye un servicio a la colectividad que se rige por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación.

⁷ M. Maldonado-Meléndez (ed.), *Presentación*, en M. Maldonado-Meléndez (Coord.), *La intervención administrativa en la prevención de riesgos sanitarios en Latinoamérica: La respuesta de los poderes públicos y del derecho administrativo latinoamericano frente a la COVID-19*, Coruña, Colex, 2021, 15.

⁸ C. Benlloch Doménech y J. Sarrión Esteve, *Los Derechos fundamentales ante las aporías de la era digital*, en *Cuestiones constitucionales*, *Revista Mexicana de Derecho constitucional*, Núm. 46, 2022, 4. Para mayor abundamiento se puede consultar a J. Sarrión Esteve, *El Derecho constitucional en la era de la inteligencia artificial, los robots y los drones*, en A. Pérez, G. Terruel, E. Zaffiotta y M. Iadicicco (dir), S. Romboli (coord), *Setenta años de constitución Italiana y Cuarenta años de constitución Española*, Madrid, CEPC, 2020, 322.

⁹ M. Presno Linera, *Derechos fundamentales e inteligencia artificial en el Estado social, democrático y digital de derecho*, en *El Cronista del Estado social y democrático de Derecho*, Núm. 100, 2022, 2-4.

Es por ello que, para explicar los orígenes de este proceso *in fieri* en Iberoamérica, es necesario remontarse a las llamadas Cartas Iberoamericanas¹⁰ que, a la manera de guías orientadoras, han tenido como finalidad ir reconfigurando en los países miembros un nuevo marco de gobernanza pública, una administración pública innovadora, que garantice el acceso y la satisfacción de los derechos de los ciudadanos en tiempo real: que sea, por una parte, garantista, inclusiva, accesible, eficaz y eficiente en todos los niveles de las administraciones públicas y cuya transformación innovadora sea empática con el ciudadano; en concordancia con el Objetivo número 16 de la Agenda 2030, para el desarrollo sostenible.

Podríamos afirmar que estas cartas iberoamericanas vienen a ser auténticos instrumentos de carácter supranacional suscritos por los países iberoamericanos, conscientes de la necesidad de suscribir los referidos compromisos como la única manera de avanzar de manera sostenida en los objetivos de modernización de cada uno de los estados, para alcanzar el progreso. Entre las cartas, destacan:

- 1) Carta Iberoamericana de Gobierno electrónico, adoptada en la XVII Cumbre iberoamericana (Santiago de Chile de 2007): Garantiza el derecho fundamental de todo ciudadano de relacionarse electrónicamente con los gobiernos y administraciones públicas, a través de la reducción de la brecha digital, uso de las TIC y fortalecimiento de la sociedad de la información.
- 2) Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública, adoptada en la XXXIII Cumbre iberoamericana (Panamá de 2013): Reconoce el derecho fundamental de la persona a la buena Administración Pública y de sus derechos componentes: el derecho de los ciudadanos a que los asuntos de naturaleza pública sean resueltos en el más breve tiempo, a ser

¹⁰ Fruto de la suscripción de acuerdos en las denominadas “Cumbres Latinoamericanas de Jefes de Estado y de Gobierno” de países de la región, que se celebran con relativa frecuencia y que son rigurosamente ordenadas y publicadas por el Centro Latinoamericano de Administraciones para el Desarrollo (CLAD), este Organismo público internacional, intergubernamental, cuyo propósito es la modernización de las administraciones públicas, como factor estratégico para el desarrollo económico y social.

tratados con equidad, justicia, objetividad, imparcialidad, con ocasión de los procedimientos que inicie, con una administración pública al servicio del ciudadano y de la dignidad humana.

- 3) Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto, adoptada en la XXV Cumbre iberoamericana (Bogotá de 2016): Institucionaliza la transparencia y el acceso a la información, la rendición de cuentas públicas, la participación ciudadana y la colaboración para la innovación, el derecho de acceso a la información pública y los mecanismos para optimizar los estándares de integridad y gestionar de manera más eficiente y eficaz los recursos públicos, como presupuesto del Estado social y democrático de derecho.
- 4) Carta Iberoamericana de Innovación en la Gestión Pública, adoptada en la XXIX Cumbre iberoamericana (Andorra de 2020): Cimenta la cultura de la innovación en toda la gestión pública con la inclusión de la revolución 4.0 en todos sus procesos, transformando las políticas, los servicios, las arquitecturas institucionales, además de la capacitación y formación de los servidores y funcionarios públicos orientándolos al desarrollo de la cultura de innovación.

Es importante subrayar la creación de la Red de Gobierno Electrónico de América Latina y el Caribe¹¹ (Red GEALC), un espacio de encuentro y colaboración de sus países miembros, que en su momento diera a luz el denominado Marco Iberoamericano de Interoperabilidad de Gobierno Electrónico, un espacio de impulso a las “agencias iberoamericanas” de gobierno electrónico para la elaboración de sus políticas públicas, capacitación de sus funcionarios e intercambio de experiencias y soluciones en el campo del gobierno digital.

Por todo, lo que les acabo de compartir, puedo afirmar que son precisamente las Cartas Iberoamericanas han constituido el punto de partida y de consolidación, del proceso de modernización de las administraciones públicas, el proceso de transformación digital y la instrumentalización de la administración digital, con el establecimiento de las autoridades regulatorias del gobierno digital.

3. *El nacimiento de las autoridades regulatorias de gobierno digital en Iberoamérica*

A fin de concretar los acuerdos adoptados en las cumbres iberoamericanas, los poderes públicos y sus distintas administraciones dispusieron la creación de organizaciones, estructuras y/o entes rectores técnico-normativos en materia de gobierno digital cobrando disímiles nombres como: secretarías, autoridades, subsecretarías, direcciones, divisiones y/o agencias de gobierno electrónico, entre otras definiciones afines.

La creación de agencias especializadas ha sido la opción elegida para las administraciones públicas de los países de Iberoamérica, como verdaderas gestoras de las políticas públicas diseñadas por los poderes ejecutivos, dirigiendo así el proceso transformación digital de sus administraciones¹².

La función principal de estas autoridades regulatorias de lo digital consiste en elaborar y dictar normas que regulen los distintos aspectos vinculados al proceso de transformación digital, tales como: interoperabilidad de los sistemas, datos abiertos, seguridad digital, arquitectura digital que consolide una industria nacional de software, tecnologías e identidad digital, creación de políticas públicas y normas que incentiven el uso de tales tecnologías, además la formación de recursos humanos, entre otros.

Este aparente “proceso de agencificación estatal” de lo digital, a mi modo de ver, no es otra cosa que la instrumentalización del gobierno digital, que por evidentes razones trae consigo la vigencia en Iberoamérica, que toma como referente al sistema norteamericano de agencias ejecutivas estadounidenses¹³, que tiene como principal característica depender directamente del poder presidencial (Ejecutivo).

Entonces, se puede afirmar que la creación de este tipo de entidades, ostenta una naturaleza jurídica que es ajena a nuestra tradición romano-germánica, por lo que bien

¹¹ www.redgealc.org

¹² M. Maldonado-Meléndez, *La administración pública digital en Latinoamérica: un balance sobre su implementación y el estado de la cuestión*, 420.

¹³ Sobre la diferencia de agencias dependientes e independientes se puede consultar a E. Virgala Foruria, *La Constitución y las comisiones reguladoras de los servicios de red*, Madrid, CEPC, 2004, 393, espec. 40, 44.

podría asignárseles el nombre genérico de “autoridades regulatorias” de gobierno digital, opción que engloba a las distintas administraciones públicas en Iberoamérica. Estas últimas que se han convertido en verdaderas gestoras de las políticas públicas diseñadas por los poderes ejecutivos, para dirigir el proceso transformación digital de sus administraciones¹⁴.

En todo caso, hay que considerar también que cada país tiene sus propias particularidades constitucionales, administrativas y organizativas, las mismas que ha venido avanzando en función a sus propias realidades, lo que no ha sido obstáculo para que lo digital penetre en el tejido social y cultural. Y al Estado - no le ha quedado más opción - que asumir el liderazgo del proceso en busca de satisfacer necesidades colectivas, pero en salvaguarda del interés general, más aún en estos tiempos de los nuevos servicios ciudadano-céntricos, de modo que pueda generar confianza en los ciudadanos¹⁵.

3.1. Las dificultades para una definición exacta de autoridad regulatoria en lo digital

Con el tránsito del gobierno electrónico al gobierno digital, ante el estallido de la emergencia sanitaria, se constata no solo el fenómeno de la huida del derecho administrativo sino también la huida del derecho constitucional, que consiste en la “(...) huida de los parámetros básicos que aporta el derecho constitucional a la articulación y al fundamento del poder¹⁶; todo ello producto de la emergencia sanitaria, que a su vez conllevó a una especie de “emergencia organizativa” en las tecno-estructuras del Estado, que han posibilitado viabilizar las recomendaciones de organismos

¹⁴ M. Maldonado-Meléndez, *La administración pública digital en Latinoamérica: un balance sobre su implementación y el estado de la cuestión*, 423.

¹⁵ En ese sentido como bien lo afirma el profesor Barros “(...) el estado debe diseñar servicios pensado en la demanda y no en la oferta como lo ha venido haciendo desde hace mucho, buscando atender las necesidades de los ciudadanos (meta-trámite)”. A. Barros (18 de marzo de 2022), *Transformación digital y sus dominios*, en el Blog. *ABC escritorio de Alejandro Barros*. www.alejandrobarrros.com/transformacion-digital-y-sus-dominios.

¹⁶ A. Rallo Lombarte, *Las administraciones independientes: una aproximación constitucional*, C. Pauner Chulvi y B. Tomás Mallen (coord.), *Las Administraciones Independientes*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2009, 337, espec. 11.

supranacionales como OCDE, BID, concordante con los acuerdos y compromisos de la Carta iberoamericana de 2020, por la cual se recepciona dicha recomendación en los países estudiados.

No obstante que estas estructuras organizativas centralizadas poseen diferentes nombres: Agencias, Secretarías, Subsecretarías, Dirección, División, Comité, Coordinadora, con funciones específicas con base en una ley propia y en algunos casos con un estatuto y un cuerpo funcional y recursos financieros, dichos entes forman parte de la administración del Estado, sometidas a la ley y al derecho de cada uno de los países, lo que me ha permitido denominarles como Autoridades regulatorias de la política digital.

A ello podemos agregar, citando a la profesora BOTO, que se trata de “(...) entes con personalidad jurídica cuyo mismo denominador común (la instrumentalidad que les une con el ente matriz del que proceden) no resulta fácil de precisar (...)”; agregando que “(...) lo importante no está en los términos sino en las realidades organizativa a las que se quiere hacer referencia: entes con personalidad jurídica propia, de los que el poder público se sirve para el cumplimiento de alguno de sus fines, a cambio de reconocerles un ámbito de actuación sustancialmente autónomo”¹⁷.

Por último, resulta interesante observar que el término “gobierno digital”, es un *nomen iuris* que se encuentra ausente en la mayoría de los textos constitucionales de los países estudiados, pero que más bien, está referido a un gobierno y su administración pública organizada y jerarquizada para los fines que persigue, que incorpora tecnologías digitales, cuya operación es de forma integrada y ofrece servicios públicos en diversos canales y plataformas, en lo que hoy la doctrina conoce como gobierno digital por diseño.

3.2. Las autoridades regulatorias de gobierno digital en Iberoamérica: su forma de organización y funciones

Como ya lo hemos apuntado línea arriba, la instrumentalización de las políticas de transformación digital y la digitalización de las administraciones públicas en Iberoamérica, reposa en estas autoridades regulatorias de lo

¹⁷ A. Boto Alvarez., *La administración instrumental en el proceso*, Madrid, Reus, 2011, 496, espec. 21.

digital, bajo diversas denominaciones y características, como veremos a continuación en una mirada panorámica:

- *Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y del Conocimiento*¹⁸ (Uruguay).

Se trata de una unidad ejecutora con autonomía técnica dependiente de Presidencia de la República Oriental del Uruguay. Es la responsable del gobierno electrónico e impulsar la Sociedad de la Información y del Conocimiento. Tiene la misión de liderar la estrategia de implementación del gobierno electrónico del país. Asimismo, tiene el rol de coordinación, gestión y seguimiento del grupo de trabajo encargado del armado del Plan de acción de gobierno abierto. Cuenta con una dirección y esta a su vez con un Director ejecutivo. Su sede legal, se encuentra en Montevideo.

- *Agencia de Gobierno electrónico y tecnologías de la información y comunicación - AGETIC*¹⁹ (Bolivia).

Es una institución pública (entidad) descentralizada de derecho público con personalidad jurídica, autonomía administrativa, financiera, legal y técnica, con patrimonio propio, bajo supervisión del Ministerio de la Presidencia. Se encarga de desarrollar tecnología, que permita modernizar el Estado, transformar la gestión pública y reducir la burocracia. Tiene como funciones: elaborar, proponer, promover, gestionar, articular, actualizar, evaluar y hacer seguimiento del Plan de Implementación de Gobierno Electrónico, el Plan de Implementación de Software Libre y Estándares Abiertos para las entidades públicas y otros planes relacionados con el ámbito de gobierno electrónico y seguridad informática.

Tiene una Dirección como máxima autoridad y esta a su vez, con un Director general ejecutivo designado por el Presidente de la república, mediante resolución suprema.

Su sede central se encuentra en La Paz.

- *Secretaría de Governo Digital*²⁰ (Brasil).

Es el ente estatal que lidera el Sistema de administración de los recursos de tecnología de información del Poder ejecutivo federal y es parte Secretaría especial de

Desburocratización, gestión y gobierno digital (SEDGG) parte integrante del Ministerio de Economía y responsable para la definición de políticas y directrices en la transformación digital, así como del proceso de transformación de servicios públicos a lo digital, la identidad digital e integración de servicios y sistemas de gobierno y optimizar el uso de los recursos de las tecnologías de la información.

La Secretaría de Gobierno Digital, tiene entre sus funciones definir directrices, normar y coordinar proyectos de simplificación de servicios y políticas públicas de transformación digital de servicios públicos de gobernanza y compartimiento de datos y de utilización de canales digitales, así como el diseño y mejoras de arquitecturas informáticas, en el ámbito de la administración pública directa federal, autónoma y fundacional, promover acciones para la seguridad de la información y la protección de datos personales en el ámbito de la administración pública federal.

La secretaría cuenta con un Secretario, designado por portuarias (ordenanza) por el Ministro de Economía a propuesta del Presidente de la república, dada la solvente capacidad o expertise profesional (carrera funcional) pero también por afinidad política.

Su sede está en Brasilia.

- *Secretaría de Gobierno y Transformación Digital*²¹ (Perú).

Es un organismo (de línea) que forma parte del poder ejecutivo la Presidencia del Consejo de Ministros: dirige, evalúa y supervisa el proceso de transformación digital y dirección estratégica del Gobierno Digital y ejerce la rectoría del Sistema Nacional de Transformación Digital. Esta autoridad técnico-normativo a nivel nacional en dicha materia y, el líder nacional del proceso de transformación digital, responsable de formular y proponer políticas nacionales y sectoriales, planes nacionales, normas, lineamientos y estrategias en materia de informática y Gobierno electrónico (digitales, identidad digital, interoperabilidad, servicio digital, datos, seguridad digital y arquitectura digital).

El organismo en mención cuenta con un titular: Secretaria, designada por resolución ministerial del Presidente del Consejo de

¹⁸ www.gub.uy/agencia-gobierno-electronico-sociedad-informacion-conocimiento.

¹⁹ www.agetec.gob.bo/ - /nosotros.

²⁰ www.gov.br/governodigital/pt-br/sisp/secretaria-de-governo-digital-sgd.

²¹ www.gob.pe/7025.

ministros, puede emitir resoluciones de secretaria (normas administrativas) y procedimientos en dicha especialidad. Cuenta con tres órganos de apoyo: subsecretaría de política y regulación digital, la subsecretaría de tecnologías y seguridad digital y la subsecretaría de servicios e innovación digital.

Su sede se encuentra en Lima.

- *Secretaría de Innovación Pública*²² (Argentina).

Entidad perteneciente a la Jefatura de Gabinete de Ministros y es la continuadora de la ex Secretaría de Gobierno de Modernización.

Este tipo de ente gubernamental está adscrito a la Presidencia de Estado, bajo organización, se encarga de llevar las políticas públicas de digitalización de la administración pública entre ellas, el desarrollar páginas web de los ministerios, Instituciones públicas, además de los programas de alfabetización a los menos favorecidos, capacitación al cuerpo funcional en el uso de herramientas digitales en entornos virtuales, promoviendo la participación ciudadana. Asimismo, establecer un diseño del sistema de gestión documental digital, firma electrónica y el establecimiento del programa punto digital, que permitirá la cobertura geográfica en el territorio nacional, además de lograr la universalización del acceso a los servicios de tecnologías de la información y las comunicaciones, creando un centro nacional de datos.

Tiene una Subsecretaría que es designada por Decreto emitido por el Jefatura de Gabinete de Ministros. Responde directamente al Jefe del Gabinete. Se trata de un cargo de confianza.

Su sede está en la capital de la ciudad Autónoma de Buenos Aires.

- *Secretaría de Estado de Digitalización e Inteligencia Artificial*²³ (España).

Órgano administrativo, parte de la administración pública, adscrito y supervisado por el Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, depende del Poder Ejecutivo. Está a cargo del diseño de las políticas de digitalización de la administración pública y la reforma para la mejora de la transformación digital y el desarrollo y fomento de las telecomunicaciones y la

sociedad de la información.

Tiene la función de dar impulso a la digitalización del sector público, la coordinación y cooperación interministerial con otras administraciones públicas, además de otras competencias atribuidas a otros departamentos ministeriales.

Cuenta con un Director, que es nombrado por Orden ETD, por parte de la Vicepresidenta Tercera del Gobierno y Ministra de Asuntos Económicos y Transformación Digital.

Su sede se encuentra en Madrid.

- *Secretaría de Estado para la Transição Digital*²⁴ (Portugal).

Órgano gubernamental, que depende del Ministerio de Economía y de la transición digital. Tiene como misión llevar a cabo el plan de acción para la transformación digital, cuya misión no solo sea el monitorear, sino operacionalizar e implementar las medidas previstas dicho plan y digitalizar los servicios que presta el Estado.

Cuenta con un Secretário de Estado para la Transição Digital, que es nombrado por el ministro de Economía y de la transición digital.

Su sede se encuentra Lisboa.

- *Subsecretaría de Gobierno electrónico y registro civil*²⁵ (Ecuador).

Organismo administrativo adscrito al viceministerio de tecnologías de la información y comunicación, parte integrante del Ministerio de Telecomunicaciones y de la sociedad información (MINTEL). Está encargada de gestionar y ejecutar el plan nacional de gobierno electrónico, así como la generación de políticas y normas.

Este ente tiene una subsecretaría y un Subsecretario, designados por acuerdo ministerial, para que, en representación del ente rector de gobierno electrónico, emite oficios, comunicaciones y cualquier otro documento que permita la implementación de las políticas del sector.

Su sede está en la ciudad de Quito.

- *Dirección de Gobierno Digital*²⁶ (Colombia).

Órgano de línea y asesoramiento, dependiente del Viceministro de Transformación Digital y, por ende, del Ministerio de Tecnologías de la Información y

²² www.argentina.gob.ar/jefatura/innovacion-publica.

²³ <https://portal.mineco.gob.es/es-es/digitalizacionIA/Paginas/sedia.aspx>.

²⁴ www.portugal.gov.pt/pt/gc22/area-de-governo/economia-transicao-digital.

²⁵ www.telecomunicaciones.gob.ec/2-2.

²⁶ <https://gobiernodigital.mintic.gov.co/portal>.

las Comunicaciones (MinTIC). La Dirección, ejerce de autoridad administrativa, para liderar la Política de Gobierno digital, es altamente técnica, encargada de formular lineamientos, estrategias y prácticas de Gobierno digital en Colombia, acompañar a servidores públicos, de nivel nacional y territorial, a mejorar su nivel de transformación digital, orientada a la generación de valor público.

Cuenta con una dirección y un Director, responsable legal designado directamente por el Ministro – MinTIC y asume el liderazgo de la política de Gobierno digital, emite las normas, manuales, guías y la metodología de seguimiento y evaluación para la implementación de la política de Gobierno Digital, en las entidades públicas.

Su sede se encuentra en la capital: Bogotá.

○ *División de Gobierno Digital*²⁷ (Chile).

Órgano técnico, dependiente del Ministerio de la Secretaría General de la Presidencia, cuya principal labor es definir e implementar la política pública de gobierno digital y el uso de las TIC e implementar políticas del uso de medios electrónicos entre las diversas administraciones públicas en la transformación digital de la administración chilena. Cuenta con una Jefatura representada por un Jefe de División Gobierno Digital, designado por resolución del Ministerio de la Secretaría General de la Presidencia. Emite informes técnicos, recomendaciones, propuestas técnicas, instructivos entre otros.

Su sede se encuentra en la ciudad de Santiago.

○ *Coordinadora de Estrategia Digital Nacional*²⁸ (México).

Autoridad de estrategia digital nacional que, dentro de la perspectiva del derecho de organización, adquiere la forma de unidad, prestando apoyo técnico a la oficina del Presidente de la República de México. Su titular depende directamente del mandatario. Este ente, a modo de agencia, promueve, coordina y dirige la digital de la administración pública, alineada al Plan Nacional de Desarrollo, aprovechando el potencial de las TIC e integrando a la Administración Pública Federal y sus ciudadanos.

Este ente, cuenta con un coordinador de Estrategia Digital Nacional, comprometido con la innovación, apertura, transparencia y

participación ciudadana de modo que pueda mejorar la inclusión digital, instrumentalizar los mecanismos de coordinación con las dependencias y entidades de la administración pública federal, para coadyuvar el cumplimiento de las políticas en materia informativa, gobierno digital.

Su sede se encuentra en ciudad de México.

○ *Comité Estratégico Digital*²⁹ (Paraguay).

Es un ente gubernamental de carácter multisectorial, encargada del diseño, construcción e implementación del plan nacional de tecnologías de información en todo el sector público, de manera colaborativa y participativa con otros sectores de la sociedad, con inversión de recursos y maximización de acciones dirigidas a lograr la transformación digital del país.

Se encuentra integrado por diferentes ministros de estado, haciendo una especie de consejo estratégico de ministros, pero que a su vez cuenta con comité técnico y una secretaria general. Este órgano es el responsable del "Plan Nacional de Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) o también conocido como Plan Nacional de Desarrollo Paraguay (2030).

Sus miembros son designados por decreto suscrito por el presidente de la república y presidido por el Ministro del ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicación (MITIC), quien a su vez depende del Presidente de la República (Poder ejecutivo), cuenta con dos instancias: la estratégica y la técnica y, una Secretaria general, órgano de apoyo en la gestión administrativa de la presidencia del Comité.

Su sede se encuentra en Asunción.

○ *Centro Nacional de Tecnologías de la Información - CNTI*³⁰ (Venezuela).

Es una autoridad híbrida, bajo la forma de asociación civil sin fines de lucro, con personalidad jurídica y patrimonio propio, bajo tutela del Ministerio del Poder Popular para Ciencia y Tecnología, que depende íntegramente del Presidente de la República. responsable de hacer cumplir el proceso de transformación digital en Venezuela a través del Plan Nacional de Telecomunicaciones, Informática y Servicios Postales.

Cuenta con una presidencia, un consejo directivo, un director ejecutivo, designados

²⁷ <https://digital.gob.cl>.

²⁸ www.gob.mx/cedn.

²⁹ www.mitic.gov.py/noticias/comite-estrategico-digital-mitic-presento-proyectos-prioritarios-de-la-agenda-digital-ministros.

³⁰ www.cnti.gob.ve.

por Ministro de estado, con funciones encomendadas titular del sector, utilizando los servicios de información y la infraestructura que desarrolla el Ministerio y cualquier otra entidad de la administración pública. Emite providencias administrativas, normas técnicas y resoluciones.

Su sede está en la capital de la república: Caracas.

Vistas así las cosas, la opción de instaurar este tipo de entes, adoptada por las administraciones iberoamericanas, es de creación propia pero solo de nivel nacional, muy distinta a la visión europea comunitaria (Unión europea, que engloba a España), aunque no se puede descartar la posibilidad de contar a futuro en la región de Latinoamérica con un ente o una autoridad administrativa independiente supranacional que oriente las políticas regulatorias sobre lo digital y la inteligencia artificial (algo que la Red GEALC viene impulsando en cierta forma y con relativo éxito) y, de paso, como señala ROBLES pueda "(...) dilucidarse el problema estructural que suponen las desigualdades tecnológicas y económicas entre Estados y la necesidad de establecer mecanismos de transferencia de tecnología a los países con menos capacidades de desarrollo"³¹.

3.3. Rasgos comunes de las autoridades regulatorias del gobierno digital

Como hemos visto anteriormente, existen en cada país de Iberoamérica distintas formas organizativas o denominaciones propias, en las que observamos, sin embargo, ciertas coincidencias, características comunes, que se encuentran presentes en las diversas autoridades regulatorias, las mismas que describimos a continuación:

- Son entes rectores en materia de gobierno y transformación de lo digital.
- Están adscritas directa o indirectamente al Poder Ejecutivo: ya sea al Ministro del sector de las telecomunicaciones, a la Secretaría de la Presidencia, a la Presidencia del Consejo de Ministros, o a la Presidencia de la República.
- Dictan normas de jerarquía infralegal, tales como directivas, oficios, circulares, informes técnicos, recomendaciones,

propuestas técnicas, instructivos etc. y son responsables de su implementación y funcionamiento.

- Brindan soporte técnico a todas las entidades de las administraciones públicas.
- Supervisan el cumplimiento normativo en materia de gobierno digital en sus distintos niveles de gobierno.
- Emiten opinión técnica vinculante especializada sobre la normatividad sobre gobierno digital.
- Promueven la digitalización de los procesos y servicios de las administraciones.
- Gozan de cercanía al entorno del poder ejecutivo, lo que les permite contar con mecanismos de activación de las políticas de transformación digital.

Adicionalmente, a las características ya mencionadas, a continuación, añadimos algunos otros rasgos comunes a casi todas las autoridades regulatorias de lo digital, que a mi modo de ver podrían eventualmente constituir "desventajas" para la continuidad y unicidad de las políticas de estado, lo siguiente:

- La permanencia en el cargo de los titulares o representantes legales de las agencias o secretarías de gobierno digital, depende únicamente de la confianza y afinidad con el Ministro, Presidente del consejo de ministros y/o con el mandatario de turno.
- Al depender presupuestariamente de la Presidencia de la república, se corrobora el escaso margen de autonomía en las decisiones que involucran cuestiones políticas, no obstante que en el aspecto técnico-normativo gozan de amplia libertad para proponer al Ministro, Presidente del consejo ministros y Presidente las políticas públicas necesarias en favor de los fines institucionales para los cuales fue creado.
- A pesar que existen mecanismos de libre designación a altos cargos públicos por parte del poder ejecutivo de los países estudiados, se sugiere que estos cargos puedan ser ocupados por funcionarios con *expertise* técnico y de comprobada solvencia profesional y académica en el sector de las Tics, políticas públicas y/o relacionadas a lo digital. Solo de este modo podrá cumplir con su mandato de manera eficiente.
- Las agencias reguladoras del gobierno digital, necesitan contar con mayores competencias transversales, que le permitan coordinar acciones con las

³¹ Vid. M. Robles Carrillo, *La gobernanza de las Inteligencia artificial y parámetros generales*, en *Revista electrónico de estudios internacionales* n. 39, junio 2020, 26.

diversas entidades de la administración pública, así como las potestades suficientes como para que sus dictámenes sean seguidos por aquellas.

- La transformación digital y el avance desde el gobierno electrónico al gobierno digital deben ser sostenidos en el tiempo y resistentes a los cambios políticos y es en ese sentido que la designación y nombramiento de los responsables de las agencias en lo digital, debe ser superior al periodo presidencial.
- En el desarrollo de sus políticas de transformación digital, las entidades rectoras del gobierno digital deben asegurar de modo efectivo el cierre de brechas (por exclusión y sesgos) en favor de las minorías y grupos vulnerables.

3.4. Mecanismos de control por parte de otros poderes públicos

Las autoridades regulatorias antes señaladas, al formar parte de la administración pública, en base a los diseños constitucionales de cada país estudiado, pueden hacer efectiva la acción de control sobre las acciones de gobierno y ser fiscalizados:

- Por los sistemas nacionales de control (acción de control interno) y además por parte de las Entidades de fiscalización superior (el control externo)³².
- Por parte del propio Presidente de la República en función de los indicadores de gestión de los entes en su memoria institucional y, además, siguiendo la hoja de ruta en los planes de gobierno y/o promesas electorales que hizo respecto a la política digital.
- Por las Comisiones investigadoras del Congreso de la República, que se forman en el parlamento. En razón de que toda la actividad pública está sometida a control y responsabilidad, este principio es uno de los pilares sobre los que se asienta el Estado democrático de derecho³³.

³² Sobre los órganos de control en Iberoamérica, puede consultarse en M. Maldonado Meléndez, *Los Sistemas Nacionales de Control (en defensa del patrimonio público) y los tribunales de responsabilidad administrativa en Latinoamérica: hacia una visión global del sistema represivo de funcional de conductas irregulares*, en F. Castillo-Blanco (dir.), *Defensa del patrimonio público y represión de conductas irregulares*, Madrid, Iustel, 2020, 257-310.

³³ En ese sentido, puede verse a C. Pauner Chulvi, *La Articulación del Control Parlamentario sobre Los Espacios Libres de Control Gubernamental:*

Finalmente, al ser administraciones públicas y, estar sometidas a la ley y al derecho son pasibles de el Control de jueces y tribunales de la república en cuanto al test de ponderación de derechos y prevalencia del uso y disfrute de los derechos fundamentales, da un preclaro paso a ser discutida en sede judicial.

4. La actuación de las autoridades regulatorias de transformación y gobierno digital: principales retos y desafíos

After Hasta aquí hemos podido apreciar cómo es que las secretarías o agencias especializadas en transformación digital y gobierno electrónico, se han convertido en las principales gestoras del proceso de transformación digital en Latinoamérica, la gran mayoría de ellas con toma de decisiones centralizadas desde el Poder Ejecutivo, al cual pertenecen por adscripción al poder ejecutivo, por lo general a la Presidencia de la república, al Consejo de ministros o al Ministro del sector de las comunicaciones.

De ello podemos concluir la existencia de una ventaja importante por cercanía al poder ejecutivo, lo que permite una mayor celeridad y ejecutividad de las decisiones y el respaldo que tienen en las más altas esferas del poder, aunque eventualmente podría implicar un cierto riesgo de politización y sesgo por parte de quien designa en el cargo al jefe, secretario o director respectivo, que se acentúa por el hecho de tener un inicio de funciones de periodo similar o coincidente en el tiempo con el titular de la cartera que le hubiera designado.

Siendo que los modelos que han inspirado estas formas de organismos rectores de lo digital (a la usanza del sistema anglosajón o norteamericano), es al mando del Poder Ejecutivo o bajo su mirada, que van a diseñarse las políticas de Estado a seguir por todas las administraciones públicas en el ámbito del gobierno digital. Por tal razón, aun cuando se pretenda un cierto grado de independencia entre el Poder Ejecutivo y los reguladores, éste siempre será relativo y atenuado en tanto dichas administraciones públicas deban cumplir con una política sujeta por decisiones del Gobierno.

Ello no significa en modo alguno que estos

Parlamento y Administraciones Independientes, en *Revista Teoría y Realidad constitucional*, n. 19, 2007, 329-345.

entes reguladores del proceso de transformación y gobierno digital carezcan de eficacia en el ejercicio de las funciones que les han sido asignadas. Lo que sucede es que, en la práctica, se han visto enfrentadas a una realidad compleja, en esta transición de una administración presencial a un entorno digital, acelerado por la pandemia.

Lo analizado previamente, nos lleva a abordar algunos aspectos que resultan relevantes con miras a considerar los retos y desafíos que enfrentan estas agencias o secretarías de gobierno digital:

4.1. Posibles colisiones constitucionales y legales

Dado el protagonismo que ostentan las secretarías o agencias estatales de gobierno digital en los países de Iberoamérica, no resulta difícil deducir que son una especie de “director de orquesta”, en lo que concierne a la normativa sobre transformación digital, ya que son entes rectores, con potestad normativa a nivel de Poder ejecutivo.

Sin embargo, a pesar que en su condición de entes rectores en materia técnico normativa, en principio facultados a regular materias diversas, tales como: uso de datos, identidad digital, ciudadanía digital, software público, plataformas digitales, interoperabilidad, seguridad digital, portales públicos, servicios digitales, entre otros, sucede que las normas que las regulan son de categoría infra legal, pues están contenidas en directivas, circulares, oficios, lineamientos, que carecen del imperio de la ley para ser cumplidas erga omnes por todos aquellos actores involucrados en su acatamiento.

Por ello, en mi opinión, resulta prioritario que los poderes legislativos o parlamentos de los distintos estados iberoamericanos se identifiquen con los compromisos asumidos por sus Estados en las cumbres antes reseñadas, así como en su propia legislación, a fin de incluir en sus agendas legislativas, iniciativas permanentes tendientes a una mejora constante del proceso de transformación digital, perfeccionando el entramado legal e inclusive constitucional existente, en particular en lo concerniente a los derechos de los ciudadanos digitales³⁴.

No debe olvidarse que, a nivel de las citadas cumbres iberoamericanas, los jefes del estado y de gobierno asumieron el compromiso de implementar y modernizar sus administraciones públicas mediante la tecnología y la innovación, para lo cual es indispensable contar con regulaciones flexibles, ágiles, con un enfoque ciudadano-céntrico. Y ha sido en ese sentido que han debido adaptar sus políticas generales de gobierno hacia la creación de este entramado legal y constitucional.

A nivel de Iberoamérica, este es un desafío constante que hoy enfrentan muchos países – aunque en diferente medida – por cuanto aun carecen de un desarrollo suficiente en este ámbito en sus políticas generales de gobierno, en sus normas con rango de ley; aunado al hecho de que al momento no cuentan con verdaderas cartas de derechos digitales o de auténticos preceptos constitucionales que formulen de manera expresa estos derechos, que muchas veces se encuentran recogidos en normas reglamentarias o infra legales, por lo que al no tener un recogimiento en la Constitución, advierten un vacío que no se condice con la naturaleza y nivel de jerarquía normativa que corresponde a los derechos fundamentales de los ciudadanos.

Por ejemplo, en el caso de Perú, desde el 2018 se cuenta con una Ley de gobierno digital (Decreto Legislativo 1412). Sin embargo, en esta ley no se ha previsto un apartado, capítulo o articulado que reconozca los derechos fundamentales de los ciudadanos digitales. A tal punto que ha tenido que ser el reglamento de esta ley, publicado este año 2021 a través de Decreto Supremo del Ministerio de la Presidencia (Decreto Supremo Nun. 029 del 2021, de la Presidencia del Consejo de Ministros), el que dedique apenas un solo artículo a enunciar tales derechos.

Esto demuestra no solamente una ausencia de técnica normativa, sino que lo más grave es que estos derechos no están reconocidos ni siquiera por la ley, mucho menos por la Constitución, lo cual, en un eventual test de ponderación o de proporcionalidad, dejaría muy vulnerable al ciudadano frente al Estado.

³⁴ Coincido con el profesor Presno, que estos nuevos derechos o categorías jurídicas, puedan promover cambios constitucionales que, incluso, incorporen otros derechos. En M. Presno Linera, en *Revista Jurídica de Asturias*, Núm. 45, 2022, 59.

5. Autoridad de las agencias o secretarías de transformación digital en los organismos autónomos especiales o sectoriales y en los niveles de gobierno sub nacionales

Las administraciones públicas de los países de Iberoamérica tienen una organización similar entre sí, cuando menos en lo que a la composición de su aparato estatal se refiere. Desde esta perspectiva, tenemos que es un rasgo común a todas las autoridades regulatorias de lo digital, que estas tienen la calidad de órganos rectores con naturaleza técnico-normativa en la materia, por encima de todos los organismos de la administración pública, máxime cuando estas autoridades se encuentran adscritas de una u otra forma al Poder ejecutivo.

En este punto, hemos creído importante incidir en la intensidad y eficacia de la autoridad que pueden tener estas agencias o secretarías de transformación digital en los denominados organismos autónomos, que pertenecen a algún sector específico (Justicia, Transporte, Comunicaciones, Producción, Economía, etc.).

En ese sentido, puede constituir un problema a considerar, el mayor o menor grado de dificultad en el proceso de alinear los planes de gobierno y transformación digital de cada organismo, con el plan y el sistema nacional liderado por las secretarías o agencias en sus respectivos países.

De una revisión de estos planes, se puede observar cómo cada uno responde a sus propios enfoques estratégicos, objetivos, políticas y normatividad especiales sectoriales, hecho que resulta lógico y razonable. En ese sentido, si bien existe una obligación formal de alineamiento de los planes sectoriales con los planes nacionales, en la práctica se observa una prevalencia de los primeros, dado que cada sector es evaluado en primer término, por el cumplimiento de sus propios objetivos y metas, lo que va dejando en segundo plano el cumplimiento del proceso de gobierno y transformación digital de escala nacional.

A ello hay que añadir la natural resistencia de los funcionarios, servidores y personal en general al interior de dichos organismos especializados sectoriales, frente a la modificación de procesos y procedimientos, la inmersión en un ecosistema digital que no siempre es bienvenido, en particular para quienes no son “nativos digitales”. Y, si bien hay una generación “analógica” que ha sabido

adaptarse a los cambios tecnológicos, existe otro grupo que aun presenta dificultades para “sintonizar” con la nueva cultura organizacional que debe existir en cada organismo o sector, que permita transitar hacia un gobierno digital.

Algo parecido podría ocurrir, en otra escala, a nivel de entidades de gobierno sub nacional. Es el caso de los gobiernos regionales y locales, en el caso de regímenes unitarios y descentralizados (como el caso de Perú) o de comunidades autónomas y ayuntamientos, en el caso de regímenes federales (como sucede en España); y cómo la autoridad nacional puede, eventualmente, hacer frente a la resistencia generada por las autoridades políticas o administrativas, alegando la denominada “autonomía municipal o regional”.

6. Inteligencia artificial y robótica: la necesidad de su implementación para una rectoría normativa y técnica eficaz y eficiente

La transformación digital de las administraciones públicas se encuentra obviamente comprometida con el desarrollo de la inteligencia artificial, para ofrecer servicios públicos de calidad, eficientes y eficaces, en el menor tiempo posible y con cierta predictibilidad, a lo que puede contribuir en mucho el uso de los algoritmos predictivos.

Es interesante, ver cada más el creciente uso de la inteligencia artificial, los asistentes virtuales, por citar el caso de “Leo” el asistente virtual da Receita Federal do Brasil o de “Eva” asistente virtual del Banco de Venezuela, el de “Diana” Dirección de impuestos y aduanas nacionales de Colombia o el de “Prometea” (Poder Judicial de la República de Argentina) que permite ayudar al justiciable y el procesamiento de datos etc., o el caso de “Julieta” (de Indecopi, en Perú), la inteligencia artificial en cuanto la orientación de trámites y consultas en la entidad, y tantos otros, cuyo uso se intensificó en gran manera a raíz de la pandemia y el confinamiento de los dos últimos años, lo cual permitió la reconexión entre las administraciones públicas y sus ciudadanos, aun cuando debemos reconocer que estos procesos no han estado exentos de dificultades y, en mucho, han excluido a quienes no son nativos digitales o no han podido adaptarse a la nueva era digital.

No obstante, es de verse que la implementación de este tipo de inteligencias artificiales está sujeto y en función del presupuesto público asignado a cada una de las administraciones, la voluntad política de quienes detentan el poder y las capacitaciones del cuerpo funcional, pues es sabido que los desarrolladores se encuentran en el ámbito privado y aún falta mucho para que el sector público cuente con equipos dedicados a ello, más aún por cuanto la construcción del algoritmo, el código fuente y el lenguaje de programación deben tener como fundamento las guías y lineamientos de los reglamentos y manuales de procesos de cada entidad, lo cual ralentiza su puesta en marcha.

Por ello, se hace indispensable que los gobiernos de los países de Iberoamérica adopten las decisiones políticas de buen gobierno y buena administración, para que las contrataciones e inversiones públicas sean destinadas también al desarrollo de la infraestructura necesaria, pero también de la capacitación, formación y atracción del capital humano que permita la incorporación plena de la inteligencia artificial y la robótica, para la construcción de un auténtico gobierno digital³⁵.

7. La construcción de las agendas digitales y de las cartas de derechos digitales, a partir de las cartas iberoamericanas: una tarea progresiva

No podemos dejar de mencionar en el presente trabajo a las llamadas “Agendas Digitales”, que se empezaron a gestar a partir de la creación de las Secretarías de Gobierno Digital e incluso antes de éstas, por formularse en base a los diseños de las políticas públicas, dirigidos a crear las condiciones dentro de las administraciones públicas, para desarrollar un marco de gobernanza digital de la gestión pública.

Existen importantes coincidencias entre las agendas digitales de los países de Iberoamérica, al margen de los tiempos y grados de avance acordes con la realidad

³⁵ Como bien lo refiere Martín: “se trata de usar las Tics para mejorar la administración, como función y la administración, como organización pública y persona jurídica”. I. Martín Delgado, *El acceso electrónico a los servicios públicos hacia un modelo de administración digital auténticamente innovador*, en T. De la Quadra Salcedo Fernández Del Castillo, J.L. Piñar Mañas (dir.), M. Barrio Andrés, J. Torregrosa V. (coord.), *Sociedad digital y derecho*, Madrid, Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, 2018, 181.

política, económica y social de cada país, que resulta interesante considerar.

Un rasgo común en las mencionadas agendas digitales es que todas responden a políticas públicas diseñadas por las agencias gubernamentales a cargo de su ejecución, que reposan sobre el cumplimiento de principios que son propios del derecho administrativo, como los principios de transparencia - con rendición de cuentas -, simplificación administrativa, acceso a la información pública, a la vez de conceptos comunes como participación ciudadana, gobierno inclusivo, gobierno accesible, el buen procedimiento electrónico, entre otros.

Tenemos el caso de Argentina, con su “Plan Nacional de Telecomunicaciones” y su “Programa Conectar Igualdad”, que promueven la reducción de las brechas digitales y la inclusión a través de la “red federal de fibra óptica”, así como la conectividad libre y gratuita con tecnología inalámbrica en espacios públicos, para lograr la alfabetización digital; modelo es adoptado por casi todos los países, con sus propios planes y programas, como es el caso de Colombia, con su plan de “ciudades inteligentes” y su concepto de “servicios ciudadanos digitales”.

Existen leyes marco para el gobierno digital en algunos de los países iberoamericanos, ciertamente unos con mayor grado de desarrollo y detalle, aunque en casi todos los casos, se encuentran contenidas en normas de jerarquía inferior, tales como decretos ministeriales o directivas de inferior rango.

Sin embargo, existe una tarea aún pendiente y es que hasta la actualidad no existen verdaderas “cartas de derechos digitales” con esa denominación que hayan sido formuladas aun por ninguno de los países iberoamericanos, aunque sí algunos intentos por otorgar y reconocer la categoría de derechos fundamentales a ciertos derechos vinculados a la esfera digital³⁶.

Sin embargo, tenemos avances importantes, por ejemplo, en el caso de Chile, que los incluye en la llamada *protección a los neuroderechos*, como parte del texto de su nueva Constitución; pero más aun el caso de Ecuador y el de México, que ya contienen

³⁶ Vide. M. Maldonado-Meléndez., *La Administración pública digital en Latinoamérica: un balance sobre su implementación y el estado de la cuestión*, 424.

disposiciones constitucionales, aunque en principio referidas a los derechos digitales, tales como el derecho a la conexión digital.

En lo que respecta al desarrollo de la infraestructura digital o a la interoperabilidad, casi todos los gobiernos han intentado desplegar esfuerzos para desarrollar estos aspectos, aunque con las limitaciones presupuestales y organizacionales de cada administración pública, como el caso de Panamá, con su plataforma centralizada denominada “Panamá en línea”, o el caso de México, que ha desarrollado el llamado “Portal Ciudadano del Gobierno Federal”, para acceder a cualquier instancia o ente gubernamental; el caso de Perú, con la implementación de su “Plataforma Nacional de Gobierno Digital” o el caso de Paraguay, a través del denominado “Gobierno integrado e inteligente”.

Sobre el tema de ciberseguridad en el entorno digital y la protección de datos, Iberoamérica está dando importantes avances, liderados por España, qué duda cabe, teniendo en cuenta que la protección y reconocimiento de los derechos digitales deben correr en la misma vía y a la misma velocidad que los avances tecnológicos. Así, en países como Colombia, los “habilitadores transversales” de su política de gobierno digital son “la arquitectura, la seguridad, la privacidad”. Ello también sucede en Perú, con la creación del “Centro Nacional de Seguridad Digital”; así como regulaciones claras en cuanto al manejo de los datos personales de los ciudadanos, para incrementar la confianza en las distintas plataformas del gobierno.

En conclusión, las agendas digitales y de las cartas de derechos digitales en Iberoamérica constituyen una manifestación del principio de Buen gobierno en la común hoja de ruta trazada, cuya centralidad se encuentra en los compromisos asumidos en las Cumbres iberoamericanas convocadas por el CLAD y plasmadas en las Cartas iberoamericanas, aun cuando tales agendas no se encuentran alineadas entre sí, ni todos los países se encuentran necesariamente en la misma página, lo que podría deberse a la falta de priorización de las políticas públicas de modernización del estado y de digitalización de las administraciones públicas, así como a la ausencia de normas de carácter obligatorio para los Estados. Por ello, ponerlas de relieve y asegurar su continuidad, más allá de quiénes ocupen el gobierno de turno, constituye uno

de los principales desafíos, en especial en Iberoamérica, región marcada en los años recientes por ciclos políticos que oscilan entre periodos de calma y de inestabilidad.

8. Reflexiones finales

Las agencias o secretarías de gobierno digital de los países de Iberoamérica, producto de acciones concretas de Buen gobierno, se han convertido en verdaderas gestoras de las políticas públicas diseñadas por los poderes ejecutivos, para dirigir el proceso transformación digital de sus administraciones.

Existen rasgos comunes presentes en las diversas autoridades regulatorias: su calidad de entes rectores, su naturaleza de órganos técnico normativos, su dependencia del Poder ejecutivo, su rol supervisor del proceso de transformación digital de la administración pública y sus opiniones vinculantes en la materia.

La dependencia y cercanía de estas agencias o secretarías al poder ejecutivo, si bien le permite una mayor celeridad y ejecutividad de las decisiones y el respaldo al más alto nivel (Poder ejecutivo), podría implicar un cierto riesgo de politización y sesgo de parte del jefe, secretario o director designado, lo que hace peligrar su autonomía y que carezca de continuidad en el tiempo.

A pesar de su naturaleza de entes con facultad normativa, los instrumentos que emiten son de categoría infra legal, por lo que carecen del imperio de la ley para ser cumplidas erga omnes por todos aquellos actores involucrados en su acatamiento, siendo necesario perfeccionar el entramado legal y constitucional existente en los ordenamientos jurídicos de cada país, particularmente en lo relativo a los derechos de los ciudadanos digitales.

La eficacia de la autoridad de las agencias o secretarías de gobierno digital, puede verse puesta a prueba en el proceso de alinear los planes de gobierno y transformación digital de cada organismo autónomo adscrito a un sector específico, con el plan y el sistema nacional liderado por las secretarías o agencias en sus respectivos países.

Los gobiernos de los países de Iberoamérica requieren adoptar decisiones políticas de buen gobierno y buena administración, para que las contrataciones e inversiones públicas prevean el desarrollo de infraestructura (en tecnologías de información

que permita la transformación digital), así como la capacitación, formación y atracción del capital humano que permita la incorporación plena de la inteligencia artificial y la robótica, así como la utilización del software libre para la construcción de un auténtico gobierno digital.

El perfeccionamiento de las agendas digitales y la creación de verdaderas cartas de derecho digitales constituyen un reto pendiente a nivel de Iberoamérica, a partir de la hoja de ruta trazada en las Cumbres iberoamericanas convocadas por el CLAD y plasmadas en las Cartas iberoamericanas, a fin de desarrollar un auténtico marco de gobernanza digital de la gestión pública.

