

Transformación digital de la Administración Pública:

Desafíos de la gobernanza para un modelo eficiente e integrado

DFOE-PG-OS-00001-2020





Contenido

Resumen Ejecutivo **4**

Introducción **5**

1 Transformando más allá de la tecnología, una oportunidad para la Hacienda Pública **7**

1.1 Continuidad y mejora de los servicios públicos a partir de la adaptación de procesos institucionales. 8

1.2 Mejora de la eficiencia institucional, ahorros para la Hacienda Pública 10

1.3 Eficiencia integral, más allá de las eficiencias institucionales 14

2 Fortalecimiento de la gobernanza digital **15**

2.1 Fortalecimiento del modelo de gobernanza digital 16

2.2 Transformación hacia una gestión pública eficiente 17

2.3 Definición clara de roles y compromiso 18

2.4 Fortalecimiento de la participación ciudadana 18

2.5 Transparencia a través de gobierno abierto 19

2.6 Política pública con base en evidencia científica 19

2.7 Consolidación del sistema de innovación pública 20

2.8 Institucionalidad adaptable 21

3 Consideraciones finales y recomendaciones **22**

4 Referencias bibliográficas **23**

Resumen ejecutivo

La Administración Pública se encuentra inmersa en un contexto cambiante y complejo, esto se debe en parte a los desafíos que la pandemia del COVID-19 ha ocasionado, pero también a la rápida evolución de tecnología en el mundo y las necesidades de la ciudadanía que demandan servicios públicos ágiles y eficientes.

Bajo este escenario, transformación digital representa una oportunidad trascendental para superar las barreras que históricamente han limitado el buen funcionamiento de la Administración Pública, por este motivo la Contraloría General de la República emite el presente informe de opiniones y sugestiones, con el propósito aportar un abordaje integral de la transformación digital a través de la incorporación de aspectos esenciales de la gestión pública dentro del proceso de cambio y el fortalecimiento de la gobernanza digital.

Como parte de los resultados se determinó que para el periodo 2010-2018 era posible generar niveles de ahorro potencial a través de mejoras en la eficiencia, con valores anuales que oscilan entre 2,5% y 2,9% del PIB, bajo un escenario de integración sectorial que implica interacción entre las organizaciones exclusivamente dentro de un mismo sector. Estas cifras se elevan significativamente hasta alcanzar valores de 8,3% y 8,5% del PIB bajo un escenario de integración nacional, lo que requiere un funcionamiento de la Administración Pública como un sistema compuesto de actores que interactúan entre sí para el cumplimiento de objetivos generales en común.

Para el periodo 2018-2023 los niveles de ahorro estimados representan un 2,8% y 3,3% del PIB con integración sectorial y 8,6% y 8,9% del PIB en un escenario de integración nacional. En el presente informe proponen dos grandes áreas para contribuir a mejorar los niveles de eficiencia por medio de la transformación digital.

En primer lugar cambios en la gestión pública, la cual debe orientarse a una visión integral de la transformación digital que vaya más allá de la tecnología, al incorporar factores como la capacidad de las personas para adaptarse al entorno, la agilización de procesos y la alineación con la estrategia nacional e institucional, aspectos que pueden determinar el éxito o fracaso en los esfuerzos que realizan las entidades públicas.

Por otra parte, se hace énfasis en el fortalecimiento de la gobernanza digital a través de ocho pilares fundamentales:

1. Fortalecimiento del modelo de gobernanza digital
2. Transformación hacia una gestión pública eficiente
3. Definición clara de roles y compromiso
4. Fortalecimiento de la participación ciudadana
5. Transparencia a través de gobierno abierto
6. Política pública con base en evidencia científica
7. Consolidación del sistema de innovación pública
8. Institucionalidad adaptable

Los aspectos mencionados se enmarcan en la coyuntura actual de Costa Rica, en la cual existe una necesidad de efectuar las reformas del Estado para mejorar el diseño institucional, repensar las competencias y atribuciones otorgadas por la normativa vigente y fortalecer los modelos de gestión pública en busca de mayores niveles de eficiencia, garantizando la continuidad y sostenibilidad en la prestación de los servicios.

Introducción

La transformación digital en el sector público ha dejado de visualizarse como una meta a alcanzar en el largo plazo y se posiciona en el presente como un factor determinante al momento de brindar servicios públicos. Teniendo en cuenta que el mundo se encuentra inmerso en la cuarta revolución industrial caracterizada por una evolución a ritmos exponenciales, la Administración Pública debe adaptarse hacia enfoques ágiles, eficientes y equitativos que permitan un mayor valor público direccionado hacia la ciudadanía.

La importancia de la transformación digital ha aumentado en el contexto actual de la pandemia del COVID-19, ya que para garantizar la continuidad de los servicios públicos, las organizaciones han tenido que recurrir a modificar sus procesos y la forma en que se interactúa con la ciudadanía para buscar solución a problemas públicos relevantes. Este proceso de cambio en las formas tradicionales de trabajo nos ha permitido implementar acciones más eficientes y ágiles, como el paso de métodos presenciales de reunión hacia un contexto virtual que puede significar ahorro en términos de recursos y tiempo de transporte, o bien avances importantes en telemedicina para minimizar el contacto físico.

Especialmente en tiempos de crisis e incertidumbre, se debe mantener una visión clara a mediano y largo plazo que fomente una mayor cooperación entre las organizaciones para lograr una transformación digital orientada al cumplimiento de los propósitos fundamentales de la Administración Pública. Desde una perspectiva agregada, la transformación digital puede contribuir de manera horizontal a mejorar el diseño institucional de la Administración Pública, de tal manera que la implementación de las reformas del Estado requeridas, pueda llevarse a cabo bajo estándares de alta eficiencia respondiendo a las necesidades ciudadanas.

Recientemente, Costa Rica ha venido incursionando en trazar una ruta a seguir, principalmente a través del Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones con la publicación de la Estrategia de Transformación Digital hacia la Costa Rica del Bicentenario 4.0, que propone líneas de acción que incorporan al sector público, la sociedad y el sector privado. Aun así, persisten desafíos importantes que limitan la transición, los cuales parten de superar la visión centrada en la tecnología que considera a la transformación digital como la adquisición de tecnologías para llevar a cabo procesos que anteriormente se realizaban de forma manual. Esto coloca en un segundo plano a otros factores que de igual forma inciden en la transformación digital y pueden significar el éxito o fracaso en los esfuerzos que realizan las entidades públicas.

Conscientes de que la temática representa una oportunidad trascendental para superar problemas estructurales del Estado costarricense, la Contraloría General de la República propone un abordaje integral de la transformación digital que incorpore elementos propios de la gestión pública al proceso de cambio y fortalezca el modelo de gobernanza digital. Dicho esto, el presente informe de opiniones y sugestiones tiene el propósito de brindar un insumo técnico a la Asamblea Legislativa para la toma de decisiones que impulse al sector público hacia la ruta de la transformación digital.

El documento está estructurado por un primer capítulo en el que se detallan las oportunidades que trae consigo la transformación digital en términos de ahorros para la Hacienda Pública y mayores niveles de eficiencia. Como segundo capítulo se proponen ocho elementos fundamentales de la buena gobernanza digital que pueden ser tomados en cuenta al momento de formular e implementar políticas y acciones para el desarrollo de la transformación digital, para así finalizar con conclusiones y opiniones que a criterio de la Contraloría General contribuyen a la búsqueda de un Estado costarricense que a través de la transformación digital pueda mejorar sustancialmente el bienestar de la ciudadanía.

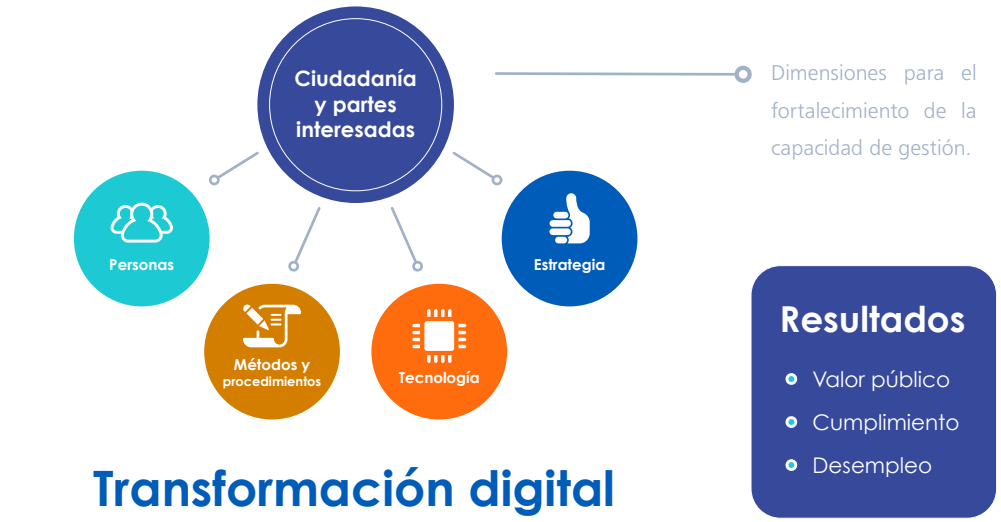
1 Transformando más allá de la tecnología, una oportunidad para la Hacienda Pública

La concepción de la transformación digital se ha visto marcada en muchos casos por un enfoque mayormente tecnológico, sin embargo cada vez más estudios expanden la visión al incorporar otro tipo de determinantes que inciden en los resultados, beneficios y la obtención del propósito mismo (Harvard Business Review, 2018; Kane et al., 2015; World Economic Forum, 2016). Desde una visión integral en el sector público, la transformación digital se define no sólo como un proceso, sino como estrategia y cultura, mediante la incorporación de nuevas tecnologías al quehacer organizacional que impliquen un cambio significativo en la experiencia de las personas usuarias de los servicios públicos, aumentando con ello el valor agregado.

De esta forma, se pueden identificar cuatro pilares básicos en la transformación digital (ver imagen siguiente). El primero son las **personas,** que aporta un enfoque direccionado hacia la cultura organizacional, el liderazgo institucional y las competencias, así como la gestión del conocimiento en un esquema de trabajo colaborativo. El segundo pilar son los **procesos institucionales,** en el sentido de buscar alinear el quehacer institucional con las múltiples y constantes transformaciones en los servicios públicos.

Como tercer pilar, un abordaje de la **tecnología** con una perspectiva de los cambios que genera en la forma de ofrecer los servicios públicos en términos de continuidad, agilidad, transparencia y accesibilidad, incluyendo también la seguridad de la información y la brecha digital en la sociedad. Finalmente, la **estrategia** planteada como la visión de las entidades para lograr un mayor aprovechamiento de la transformación digital y así reinventar los servicios públicos ante las necesidades de la sociedad con una visión innovadora y resiliente.

PILARES DE LA TRANSFORMACIÓN DIGITAL EN LA GESTIÓN PÚBLICA



Fuente: Elaboración CGR, septiembre 2020.

Cada uno de estos cuatro pilares básicos contribuyen al cumplimiento de los objetivos institucionales y de la Administración Pública, fortaleciendo la capacidad de gestión para generar un mayor valor público que se vea reflejado en el bienestar de la ciudadanía y de las distintas

partes interesadas. En la actualidad, esto se ha reflejado en gran medida producto de la pandemia ocasionada por el COVID-19, la cual ha potenciado las necesidades tanto de las organizaciones como de la ciudadanía hacia la búsqueda de mayor eficiencia, eficacia y transparencia, aún ante condiciones adversas que limitan la continuidad de los servicios.

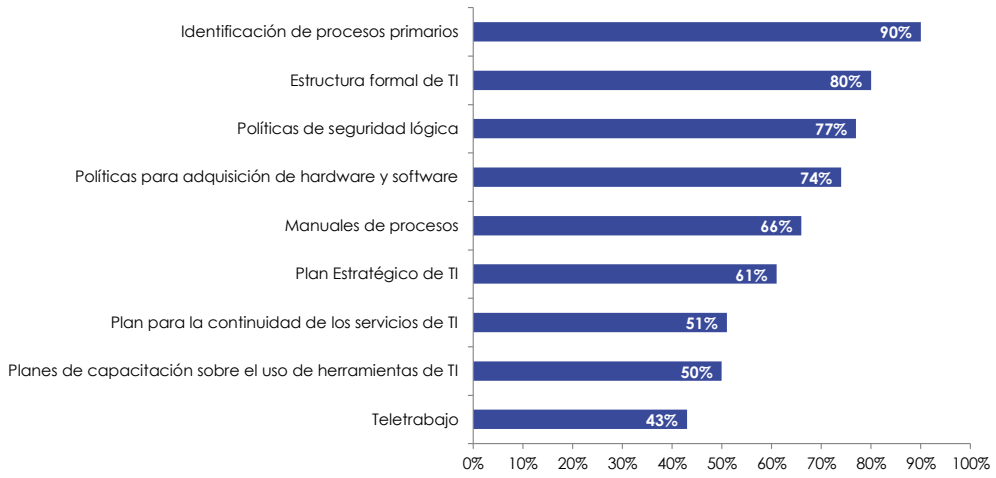
Bajo esa perspectiva, la transformación digital representa una oportunidad para la Hacienda Pública, por un lado en la prestación de servicios para dar respuesta a las necesidades ciudadanas en un entorno cambiante, además, en la mejora de la eficiencia institucional y su incidencia en los procesos, la cultura de las organizaciones y los resultados que se manifiestan en la satisfacción de las personas sobre los servicios públicos y más aún en la construcción de una eficiencia global dentro del sector público que permita maximizar el bienestar de las personas y el valor agregado de las instituciones, a partir de una gobernanza digital y la integración de los diversos actores institucionales. A continuación se desarrolla algunas de las oportunidades en la Hacienda Pública que brinda dicha transformación.

1.1 Continuidad y mejora de los servicios públicos a partir de la adaptación de procesos institucionales.

Como resultado de la cuarta revolución industrial, uno de los cambios que comúnmente se visualizan como una realidad cercana es la alta automatización de procesos productivos, esto en respuesta de las crecientes necesidades y con una perspectiva en la mejora del servicio público. En esta línea, el Foro Económico Mundial coincide en que la automatización utilizando aplicaciones como el internet de las cosas contribuyen al decrecimiento de la demanda existente en las actividades tradicionales o repetitivas de los trabajos, por tanto se requiere del desarrollo de nuevas habilidades en las personas (WEF, 2016).

Al respecto, la actual pandemia ha puesto de manifiesto la necesidad de la gestión pública de adaptarse de forma acelerada utilizando la transformación digital como un medio alternativo, y en muchos casos obligatorio para dar respuesta a las necesidades ciudadanas en un entorno volátil, para ello, los ajustes en los procesos han sido elementos clave. Basta con observar la transformación que ha tenido la Administración Pública durante esta emergencia para identificar que es posible realizar cambios sustantivos en la forma en que se brindan los servicios públicos y así garantizar su continuidad, sin que implique erogaciones o gastos importantes.

Según consulta efectuada por la Contraloría General en el 2020 previo al COVID-19 a 129 organizaciones públicas, Costa Rica mantenía niveles muy incipientes en la transformación y desarrollo de procesos internos (ver gráfico siguiente), con una planificación institucional baja, en términos de tecnologías de la información y capacitación de personas encargadas de brindar los servicios públicos.



Fuente: Elaboración CGR, septiembre 2020.

« **72%** han digitalizado procesos durante el COVID-19.

30% Han realizado gastos adicionales en tecnología.

No obstante, durante el COVID-19 el aprovechamiento de la tecnología ha sido clave para la continuidad de muchos servicios y la operativa de las instituciones. Particularmente, un alto porcentaje de las instituciones públicas reportan modificaciones en algún proceso que anteriormente se ejecutaba de manera presencial o física, dado que en esta emergencia su prestación sea de forma digital, aún cuando solamente pocas entidades requirieron realizar gastos adicionales en tecnologías[1]. Por ejemplo, el teletrabajo, aspecto que se mantenía rezagado con solamente el 43% de las entidades públicas, aproximadamente durante esta emergencia el 94,0% de las instituciones lo han implementado.[2]

Esta tendencia se compara con la coyuntura tanto a nivel mundial como de la región de América Latina. Acorde con datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el teletrabajo en el mundo aumentó un 324% entre el primer y segundo semestre del año, además en países de la región[3] el comercio electrónico visualizó un incremento de 157% y la educación en línea creció 62% para el mismo período (CEPAL, 2020).

No cabe duda que direccionarse hacia la transformación digital, implica una valoración desde los procesos, partiendo de su diseño, de manera que sean adaptables al entorno, con un enfoque

1 Consulta realizada el 05 de junio de 2020 a 90 entidades públicas que brindan servicios críticos durante la emergencia del COVID-19, de las cuales se contabilizaron 89 respuestas válidas.
2 Los datos se obtuvieron de una primera consulta realizada por la Contraloría General el día 26 de febrero del 2020 en la cual se contabilizaron 129 respuestas válidas y una segunda consulta realizada el 21 de abril de 2020 con 199 respuestas válidas.
3 Los datos representan la situación de Argentina, Brasil, Chile, Colombia y México.

que trascienda los resultados en los procesos productivos, sino que también generen insumos en términos de información para incorporarlos como parte de aprendizaje en espacios de mejora continua. Esto consiste en superar la concepción de procesos lineales en el cual se ofrece un servicio público y se obtiene un resultado, para direccionarlos hacia una visión sistemática que promueva una mejora continua, con enfoque en las personas usuarias.

Esta tendencia ha sido desarrollada con mayor profundidad por Harvard Business Review (2019), al concluir que los insumos que generan los procesos en términos de contenido (información, documentos, contratos, imágenes, datos, entre otros) pueden contribuir a generar mayor valor al tomar en cuenta la opinión de las partes interesadas y así lograr una mejor experiencia a través de servicios personalizados. Además, se busca que los procesos sean interoperables, de tal forma que se visualice a la Administración Pública como una sola y así se eviten duplicidades que lleguen a tener un impacto negativo en la eficiencia de los servicios públicos.

En complemento al principio de adaptabilidad mencionado anteriormente, la interoperabilidad requiere no solo de una definición clara de los roles y procesos en la etapa de generación de resultados, sino también de la creación de insumos compatibles entre los distintos sistemas utilizados en la Administración Pública. Finalmente, teniendo en cuenta que el centro fundamental de la gestión pública son las personas, los procesos deben incorporar tanto formalmente como de manera informal, espacios de innovación. Entendiendo la innovación pública como el establecimiento de mecanismos constantes de búsqueda sobre cómo adecuar las necesidades sociales a las nuevas propuestas de generación de valor público (Sánchez et al., 2013, pág 43), se puede potenciar el aprovechamiento de nuevas capacidades y habilidades en las personas encargadas de brindar los servicios públicos en conjunto con las distintas partes interesadas.

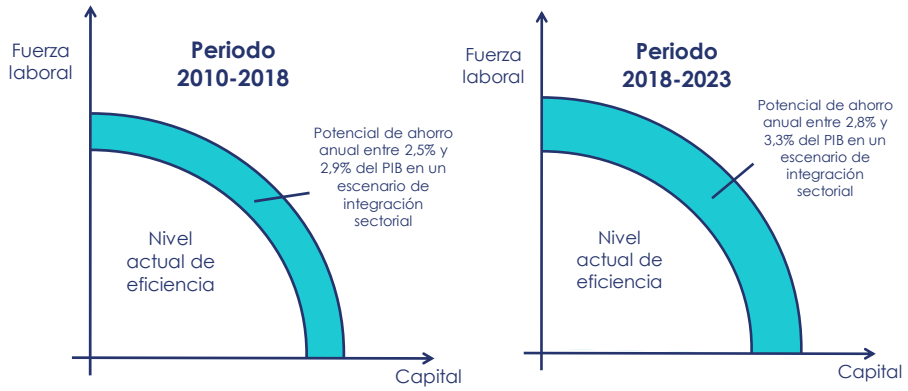
1.2 Mejora de la eficiencia institucional, ahorros para la Hacienda Pública

Como parte de las oportunidades que propicia la transformación digital es la mejora en la eficiencia de las instituciones sobre el uso de los recursos, lo cual presenta una mayor relevancia en un contexto de deterioro en las finanzas públicas. En este sentido, la incorporación de tecnologías dentro del quehacer institucional, en conjunto con una gestión que promueva el buen uso de los recursos productivos contribuye a la obtención de eficiencia que se convierte en ahorros para el Estado.

A partir de estimaciones de la Contraloría General, para el periodo 2010-2018 se evidenciaron potenciales ahorros que oscilan entre 2,5% y 2,9% del PIB bajo un escenario de integración sectorial, que implica interacción entre las organizaciones exclusivamente dentro de un mismo sector. Un nivel de ahorro potencial significa que bajo la estructura productiva actual, sin incurrir en gastos adicionales, es posible obtener una mayor beneficio con el hecho de mejorar en los niveles de eficiencia en las organizaciones.

Es importante para el país, que se tomen las medidas necesarias para mejorar la eficiencia a través de las oportunidades que trae consigo la transformación digital, en especial si se tiene en cuenta que los pronósticos realizados por la Contraloría General para el periodo 2018-2023, permiten estimar cifras de ahorro potencial que vendrían a representar valores entre 2,8% y 3,3% del PIB. No obstante, aprovechar las bondades en cuanto a la eficiencia parte de ajustes dentro de las organizaciones, que conlleva cambios culturales, en procesos, y de estrategia, además de una visión sistémica e integrada.

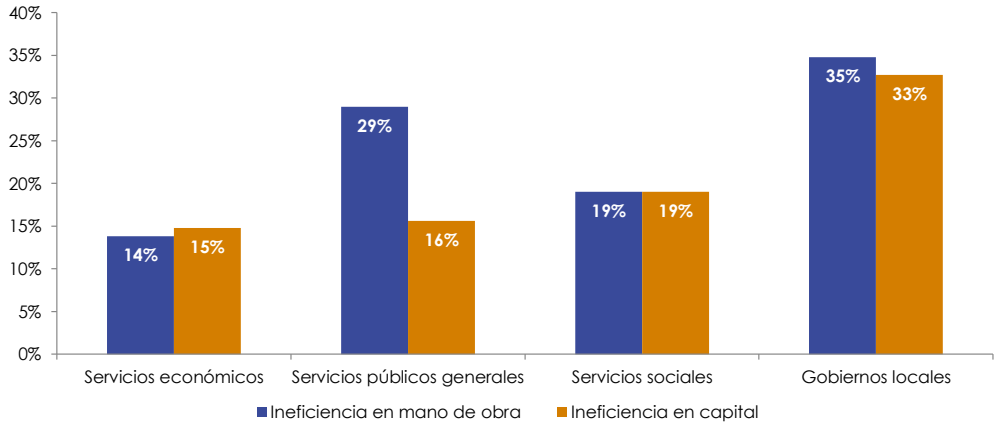
NIVELES DE AHORRO POTENCIAL OBTENIDO POR MEJORAS EN LA EFICIENCIA



Fuente: Elaboración propia con base en los resultados obtenidos en el informe interno N° DFOE-SAF-0202 del 30 de abril de 2020.

En cuanto a la ineficiencia, el análisis realizado por la Contraloría[4] muestra que para el periodo 2010-2018 se ha visualizado una brecha marcada principalmente en el sector de gobiernos locales donde existen márgenes entre 33% y 35% en el uso de los factores productivos. Además, en los servicios públicos generales se presenta un comportamiento ineficiente en lo que respecta a la fuerza laboral la cual alcanza brechas de 29%, esto implica que la Administración Pública puede generar un valor adicional, sin la necesidad de incurrir en gastos adicionales en remuneraciones o contratación de nuevo personal.

PORCENTAJE DE INEFICIENCIAS EN LOS SECTORES INSTITUCIONALES DEL PAÍS PARA EL PERIODO 2010-2018

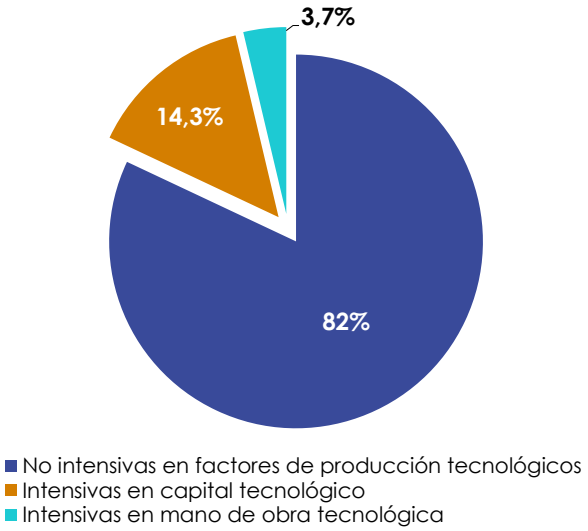


Fuente: Elaboración propia con base en los resultados obtenidos en el informe interno N° DFOE-SAF-0202 del 30 de abril de 2020.

4 El análisis toma como base la variable de desempeño institucional medido a través del Índice de Gestión Institucional (IGI) y el Índice de Gestión Municipal (IGM) que permite desarrollar un modelo de frontera estocástica para representar los máximos niveles de eficiencia posible y por consecuencia los posibles niveles de ahorro.Se utilizó una especificación translogarítmica que presenta las productividades de cada factor (capital y trabajo), así como los efectos de segundo orden de cada uno de ellos y los efectos cruzados entre los factores de producción.

Todo esto parte de una estructura productiva en la Administración Pública que se caracteriza por una mayoría de organizaciones poco intensivas en factores de producción tecnológicos, es decir, tanto la fuerza laboral como la inversión en capital se caracteriza por ser en su mayoría poco tecnológica. A partir de información de 189 instituciones[5] fue posible determinar la distribución del gasto desagregado según mano de obra de capital tecnológico y no tecnológico, donde el 82% de las instituciones no son intensivas en factores de producción tecnológicos, mientras que el 3,7% son intensivas en mano de obra tecnológica y el 14,3% lo son en gasto de capital tecnológico[6](CGR, 2020).

CARACTERIZACIÓN DE LOS FACTORES PRODUCTIVOS EN EL SECTOR PÚBLICO



Fuente: Elaboración propia con base en los resultados obtenidos en el informe interno N° DFOE-SAF-0202 del 30 de abril de 2020.

Bajo este escenario la Administración Pública debe buscar una combinación adecuada en la cual exista un relación entre los factores de producción, teniendo en cuenta que más allá de la incorporación de tecnologías al quehacer institucional, se busca la integración de las personas y los procesos en el entorno actual.

La situación fiscal actual amerita la búsqueda de nuevas formas de obtención de valor público, y la transformación digital representa un modo de obtener ahorros importantes a través de un funcionamiento eficiente sin la necesidad de incurrir en gastos adicionales excesivos. Para esto resulta fundamental el establecimiento de un modelo colaborativo, que garantice la interoperabilidad de tecnologías y procesos entre las organizaciones públicas y a lo externo con las partes involucradas, así como el fortalecimiento de la gobernanza digital para mejorar la sinergia dentro del sistema en el que está inmerso el accionar público.

5 Información disponible en el Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos (SIPP), el Sistema Integrado de Gestión de la Administración Financiera (SIGAF) y en el Sistema Centralizado de Recaudación (SICERE) de la Caja Costarricense del Seguro Social.

6 El capital tecnológico corresponde a una selección de 11 subpartidas del Clasificador por Objeto del Gasto del Sector Público vigente, destinadas a la adquisición de servicios o bienes duraderos tecnológicos. Por su parte, la mano de obra tecnológica se refiere a 67 categorías ocupacionales seleccionadas en el SICERE que tienen relación con procesos tecno-científicos de alta o mediana especialización a la tecnología.

1.2.1 Gestión de la cultura organizacional, en busca de la eficiencia

« LIMITACIONES
50% CULTURA
30% PROCESOS
20% TECNOLOGÍA

Lograr minimizar las ineficiencias, a partir de la transformación digital, conlleva retos importantes, algunos asociados a la gestión de la cultura de las organizaciones. Según, la consulta efectuada por la Contraloría General sobre la transformación digital en tiempos de pandemia, las principales limitantes para las organizaciones corresponden a factores culturales o centrados en las personas, por encima de los procesos institucionales y de la tecnología[7]. En este escenario es válido plantear la pregunta de ¿Porqué la cultura representa el principal desafío para las entidades públicas en el desarrollo de la transformación digital?

Para responder a este cuestionamiento es importante tener una definición conceptual clara, entendiendo la cultura como un "sistema de ideas, políticas, valores, tradiciones, supuestos, comportamientos y creencias esenciales que surgen de la interacción de los miembros y que se manifiesta en los símbolos, los mitos, el lenguaje y la actuación de los funcionarios" (CGR, 2016).

Esto implica que la cultura depende no solo de los esfuerzos que se realizan dentro de una organización, si no que incorpora elementos externos que se encuentran inmersos en el comportamiento de cada una de las personas encargadas de brindar los servicios públicos y que por su naturaleza no pueden ser modificados con facilidad. Por esto, es entendible pensar que para direccionar la cultura organizacional hacia un entorno de transformación digital, se requiere de acciones estratégicas que pueden llegar a visualizar los resultados en un mediano y largo plazo, lo que en el entorno actual caracterizado en gran parte por cambios acelerados ocasionados en la pandemia del COVID-19, y por la ola de la cuarta revolución industrial, representa una gran limitante para las organizaciones.

Teniendo en cuenta que un entorno colaborativo basado en las personas, sus valores y comportamientos puede contribuir a entender, adoptar y avanzar hacia la transformación digital, es importante gestionar adecuadamente la cultura de las organizaciones (Deloitte, 2019). En esta línea podemos entender a la gestión como el proceso que parte de conocer el estado actual de la cultura de la institución y visualizar con claridad la cultura deseada, y a partir de esa información identificar los aspectos positivos y las limitantes de la cultura, las brechas y las prioridades que se pretenden abordar y gestionar (CGR, 2016).

La gestión de la cultura consiste en una actividad fundamental en la cual se procura tener un monitoreo continuo ya que no solo la cultura cambia en el tiempo, si no que también cambian elementos del entorno como los propósitos y objetivos institucionales, las necesidades ciudadanas, los recursos, la tecnología, las herramientas y capacidades de las personas. Es relevante también, mantener una alineación con la estrategia institucional, ya que tanto la estrategia como la cultura están influenciadas mutuamente y deben ser direccionadas hacia un propósito claro.

Finalmente, resulta fundamental el fortalecimiento de un rol de liderazgo y compromiso dentro de las organizaciones, en especial al momento de implementar la estrategia de gestión de la cultura hacia la transformación digital. En este sentido, Hemerling et al. (2018) destacan la

7 Consulta realizada el 05 de junio de 2020 a 90 entidades públicas que brindan servicios críticos durante la emergencia del COVID-19, de las cuales se contabilizaron 89 respuestas válidas.

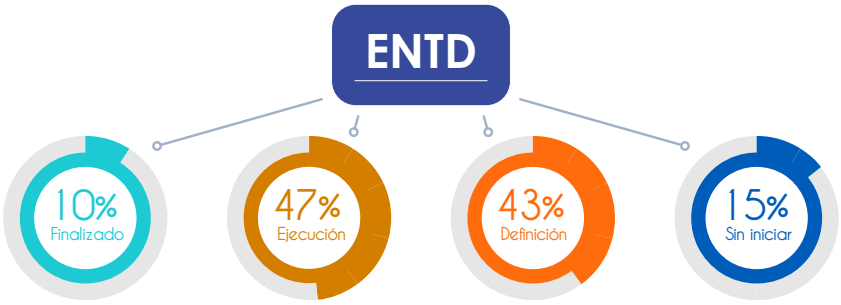
importancia de delegar sobre controlar, de tal forma que una cultura digital requiere de equipos que actúen de forma autodirigida en la toma de decisiones, lo cual se puede lograr a través de un mayor liderazgo en los diversos escalones de la estructura organizacional.

1.2.2 Visión estratégica de la transformación digital

Como elemento adicional, clave en la reducción de las ineficiencias dentro del sector público, a partir de la transformación digital, se encuentra la definición de una visión estratégica bajo dicha perspectiva. La estrategia tiene como función principal alinear de forma coordinada los otros pilares expuestos anteriormente para direccionar a las organizaciones hacia el cumplimiento de los propósitos institucionales a través de la transformación digital. En el artículo *La Estrategia, no la tecnología, impulsa la transformación digital,* Kane et al. (2015) exponen que las organizaciones con un menor grado de madurez digital suelen enfocarse en las tecnologías individuales y tienen estrategias con un alcance operativo, mientras que las organizaciones que han alcanzado un mayor grado de madurez desarrollan la estrategia con una visión direccionada a transformar el quehacer institucional.

Han pasado aproximadamente dos décadas desde que por primera vez se buscó posicionar el tema de un Gobierno Digital como una alternativa para superar estas barreras, pero el desarrollo ha sido sumamente limitado si se contrasta con el ritmo acelerado con el que surge la tecnología en el mundo. Con estos retos de frente, el Gobierno de la República propuso la Estrategia Nacional de Transformación Digital 2018-2022 (ENTD) compuesta por un total de 108 proyectos a cargo de organizaciones de la Administración Central y Descentralizada, esto implica un trabajo conjunto y coordinado debido al contenido tanto de proyectos institucionales como transversales que buscan un cambio sinérgico en toda la Administración Pública.

PORCENTAJES DE AVANCE DE LA ESTRATEGIA NACIONAL DE TRANSFORMACIÓN DIGITAL



Fuente, Elaboración propia con base a información remitida por el MICITT mediante oficio MICITT-DGD-IF-041-2020.

A dos años de cumplir con el plazo de la Estrategia, únicamente se ha finalizado el 10% de los proyectos y el 47% mantiene algún avance en términos de ejecución.[8] Aún cuando se han visto avances en servicios de salud o gobierno digital, se mantienen brechas sectoriales evidentes.

Particularmente existen importantes rezagos en la adaptación del marco normativo a las nuevas tecnologías, aspecto necesario para una adecuada transformación digital del sector público si se

8 Los datos de esta sección se presentan con base a una solicitud de información al Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación (MICITT) mediante oficio DFOE-PG-0335(10463)-2020 del día 08 de julio de 2020. Se recibió la respuesta el día 24 de agosto de 2020 mediante el oficio MICITT-DGD-IF-041-2020.

tiene en cuenta que el diseño del ordenamiento jurídico se estableció en un contexto poco digitalizado. Además, durante la pandemia del COVID-19 se ha notado también la importancia que podrían tener los proyectos específicos para mejorar la continuidad de los servicios en el sector educación, como lo son los "Centros educativos conectados a banda ancha" y la "Articulación interinstitucional para la creación de un modelo educativo moderno", que aún cuando estaban contemplados en la Estrategia Nacional, ambos proyectos no han dado inicio.

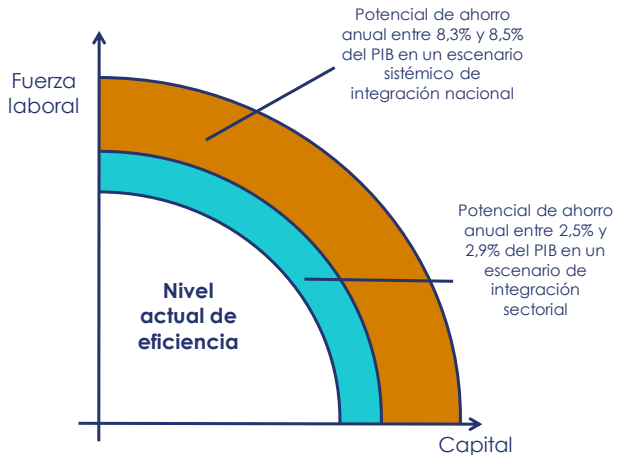
La culminación exitosa de la estrategia país que aporte un impacto significativo en la ciudadanía requiere de liderazgo en primera instancia por parte del MICITT en su rol del rector, pero también por parte de las organizaciones públicas como ejecutoras. De esta forma, cada una de las partes interesadas deben comprender que la transformación digital va más allá del desarrollo de proyectos, y debe involucrar cambios sustantivos y estructurales en el modelo de gestión pública, orientado a principios que garanticen la eficiencia, transparencia y rendición de cuentas.

1.3 Eficiencia integral, más allá de las eficiencias institucionales

La transformación digital, presenta una oportunidad valiosa, por cuanto tiene la cualidad de potenciar factores que contribuyen a la integración de distintos actores. Cuando las personas y organizaciones se encuentran inmersos en contextos y problemas complejos, las interacciones entre sí pueden generar resultados que son mayores a la suma de las partes.

En línea con lo anterior, la eficiencia integral derivada de un proceso de transformación digital sería mayor si es producto de la interacción de los distintos actores institucionales, con una visión común, partiendo de una gobernanza digital que considere objetivos comunes. Los resultados son contundentes, partiendo del modelo expuesto en las secciones anteriores en el cual los posibles márgenes de ahorro en escenarios de integración sectorial oscilan entre 2,5% y 2,9% del PIB, es posible determinar que bajo un modelo sistémico e integrado a nivel país, los márgenes aumentan hasta alcanzar valores de 8,3% y 8,5% del PIB[9].

AHORROS POTENCIALES PARA EL SECTOR PÚBLICO COSTARRICENSE ANTE MEJORASEN LA EFICIENCIA PARA EL PERIODO 2010-2018



Fuente: Elaboración propia con base en los resultados obtenidos en el informe interno N° DFOE-SAF-0202 del 30 de abril de 2020.

9 Dependiendo de la diferenciación que se haga en ambos factores productivos tanto tecnológicos como no tecnológicos.

De esta forma, un modelo integrado implica visualizar a la Administración Pública como un sistema compuesto de actores que interactúan entre sí para el cumplimiento de objetivos generales en común. Esto permitiría para el periodo 2018-2023 la reducción de brechas de ineficiencia que genera un ahorro potencial aproximado de entre 8,6% y 8,9% del PIB, en donde la transformación digital juega un rol trascendental para superar las barreras estructurales que históricamente han limitado la obtención de una mayor eficiencia, tomando como punto de partida el fortalecimiento de la integración a nivel del sector público mediante la gobernanza digital.

2 Fortalecimiento de la gobernanza digital

En la actualidad, la Administración Pública se encuentra inmersa en un entorno complejo que requiere de soluciones novedosas e innovadoras para responder a los múltiples problemas que enfrenta la sociedad, para lo cual es necesario alcanzar niveles altos de eficiencia a lo interno de la gestión pública, tanto a nivel institucional como desde una perspectiva sistémica, que permita obtener los beneficios y las bondades de una visión integral. Es por esto que la aplicación de nuevos modelos de gobernanza a la gestión pública ha tomado mayor relevancia al momento de explicar las interrelaciones entre las partes interesadas y su impacto en la generación de valor público.

Kooiman (1993) explica que la gobernanza se refiere no solamente a una capacidad de gobernar, sino también a un proceso o conjunto de interacciones que involucra múltiples actores, la dinámica de los procesos y las reglas del juego mediante las cuales se toman las decisiones en una sociedad y se determina su conducta. Eso ha sido también aplicado al proceso de transformación digital, en el cual se utiliza el término de gobernanza digital que va más allá de la digitalización de servicios para abarcar la forma en que el gobierno, la ciudadanía y las distintas partes interesadas se relacionan mutuamente haciendo uso de mecanismos digitales.

En otras palabras, existen importantes diferencias entre la gobernanza digital y el gobierno digital, de tal forma que la primera abarca la interacción entre las partes en su entorno marcado por reglas y normativa, y el gobierno digital se enfoca específicamente en la implementación y uso de tecnologías digitales como parte de la gestión pública. Por esto, en un entorno en donde la Administración Pública se ve inmersa en cambios constantes, tanto en la forma en que se brindan los servicios públicos como en las necesidades que se atienden en la ciudadanía, es necesario consolidar un modelo de gobernanza claro, que permita el establecimiento de roles y trabajo conjunto con miras a lograr una mejora en términos de eficacia, eficiencia, participación ciudadana y transparencia, todo en un marco que propicie la rendición de cuentas y el cumplimiento de la normativa.

En ese marco, Costa Rica continúa aún enfrentando grandes desafíos en el modelo actual de gobernanza digital que pueden limitar a la Administración Pública en la implementación de las reformas institucionales requeridas para garantizar la eficiencia, continuidad en la prestación de los servicios públicos y la optimización de procesos. Conscientes de la importancia que tiene el fortalecimiento de la capacidad de gestión en el sector público, así como el fomento del trabajo articulado entre las distintas partes interesadas, la Contraloría General propone ocho pilares fundamentales de la buena gobernanza digital con el fin de orientar a la política pública hacia una transformación digital que aporte un mayor valor público y bienestar en la ciudadanía.

2.1 Fortalecimiento del modelo de gobernanza digital

El modelo actual de gobernanza digital se basa en un sector de Ciencia, Tecnología y Gobernanza Digital cuya rectoría es responsabilidad del MICITT, el cual se encarga entre otros aspectos de coordinar y dirigir al sector, así como del establecimiento de políticas, planes programas y

proyectos[10]. Como parte de las acciones realizadas por esta rectoría, se cuenta con la Estrategia Nacional de Transformación Digital, en la cual se han creado una serie de mecanismos institucionales para lograr la adecuada ejecución de los proyectos.

Entre los principales mecanismos destaca la Comisión de Alto Nivel de Gobierno Digital del Bicentenario, encargada de orientar a la implementación de política pública y recomendar acciones para potenciar el uso de tecnologías digitales para mejorar el funcionamiento del Sector Público.[11] Además, mediante la norma N° 019-MP-MICITT se define una buena parte de la dinámica ejercida por parte del MICITT sobre la Administración Central y Descentralizada, al establecer un Grupo Interinstitucional de Gobierno Digital conformado por dos personas encargadas por institución como enlaces directos para el trabajo coordinado con el MICITT en la ejecución de la estrategia nacional, así como la formulación de proyectos, articulación de acciones, colaboración interinstitucional y la generación de capacidades en materia de gobierno digital.

Los mecanismos establecidos en la normativa actual permiten visualizar un modelo de gobernanza jerárquico, con el MICITT con un rol coordinador y de definición de la ruta nacional para el desarrollo del Gobierno Digital, y las organizaciones involucradas como ejecutores que informan el avance y coordinan a través de enlaces técnicos. No obstante, con el objeto de disminuir las brechas actuales de ineficiencia, es necesario articular acciones que fortalezcan las relaciones,entre los distintos actores intersectoriales, por cuanto los avances en los proyectos de la Estrategia Nacional muestran niveles distintos de eficacia.

LÍNEAS DE ACCIÓN	% DE PROYECTOS EN EJECUCIÓN O FINALIZADOS
Sistema nacional de transporte inteligente	0%
Plataformas de servicios municipales en línea	0%
Banda ancha para la educación costarricense	40%

Al respecto, es posible visualizar sectores específicos con avances nulos o limitados en los proyectos de la Estrategia Nacional, tal es el caso del sector transporte, municipal y el educativo (Ver cuadro siguiente). Lo anterior resalta la necesaria articulación y coordinación entre los distintos actores que trascienda los modelos clásicos de rectoría e implique una mayor participación de las organizaciones ejecutoras, las cuales deben de tener un conocimiento claro sobre el propósito de la transformación digital que eventualmente pueden definir la eficacia de los proyectos o cambios efectuados en la Administración Pública.

2.2 Transformación hacia una gestión pública eficiente

Parte de los retornos positivos que puede generar la transformación digital es un incremento en los niveles de eficiencia de las organizaciones. Esto representa un cambio significativo en la Administración Pública, en tanto la disponibilidad de información y tecnología en el quehacer institucional facilita el proceso de automatización de actividades que anteriormente se realizaban de forma manual, dejando paso a las personas encargadas de brindar los servicios públicos para que realicen acciones con un mayor valor agregado.

Los datos señalados en el capítulo anterior son claros, existen brechas generadas por ineficiencia, tanto a nivel institucional (entre 2,5% y 2,9% del PIB) como de forma sistémica (8,3% y 8,5%

10 Reglamento Orgánico del Poder Ejecutivo, Decreto Ejecutivo N°41187.
11 Decreto N° 41248-MP-MICITT-PLAN-MEIC-MC "Creación de la Comisión de alto nivel de Gobierno Digital del Bicentenario"

PIB), ante lo cual surge el cuestionamiento de cómo reducir dichas ineficiencias para transformarlas en ahorros para la gestión pública. Para esto, se debe tener en cuenta que la incorporación de tecnología por sí sola no implica necesariamente un aumento en la eficiencia, sino que se requiere de un entorno adecuado para cumplir con este propósito.

Pero también, la gestión pública debe ser crítica en sus propios procesos, con miras a buscar espacios de mejora continua ante un entorno tecnológico que se transforma aceleradamente. Esto implica que adicional a ejecutar proyectos definidos en la estrategia nacional y al fortalecimiento del modelo de gobernanza con una definición clara de roles y compromiso, se propongan cambios a lo interno en la gestión del potencial humano con el fortalecimiento de capacidades duras y blandas, la agilización de procesos y servicios y la selección de tecnología que vaya acorde con las particularidades de cada organización y la ciudadanía.

2.3 Definición clara de roles y compromiso

Los nuevos modelos de gobernanza parten de que la toma de decisiones para enfrentar los desafíos de la sociedad no corresponde exclusivamente al gobierno como actor dominante, sino que es un proceso de interacción entre las distintas partes involucradas (Aguilar, 2010, pág. 41). Por lo que la gobernanza digital implica la definición clara de los roles de cada una de ellas, una rigurosa articulación considerando sus necesidades, intereses y problemas propios, diversos y complejos, así como que, cada una conozca y cumpla los compromisos que les corresponden.

En este tipo de modelos, más allá de que las partes interesadas comprendan el propósito fundamental de la interacción, se deben tener claros los roles específicos que desempeña cada actor para obtener resultados eficaces y eficientes. Teniendo en cuenta que en ocasiones el cumplimiento de estos roles no está sujeto a disposiciones legales ni contractuales o bien requiere de una interacción constante con el sector privado, es fundamental el fortalecimiento del liderazgo de una rectoría sectorial que propicie acciones orientadas a mejorar la confianza, compromiso y la responsabilidad de los diversos actores involucrados, estableciendo los estándares mínimos aceptables para la transparencia, comunicación y rendición de cuentas.

Uno de los casos más relevantes que ha sido estudiado previamente por esta Contraloría[12] está relacionado con el desarrollo de telecomunicaciones bajo los principios de universalidad y solidaridad. Como es conocido en Costa Rica, las empresas operadoras y oferentes de servicios de telecomunicaciones operan bajo un mercado de competencia que implica en muchos casos evaluar el costo de oportunidad de proyectos de inversión y priorizar según el nivel de rentabilidad, situación que puede llegar a ocasionar brechas importantes en la sociedad producto del limitado acceso al servicio de telecomunicaciones.

A pesar de que se cuenta con un Plan Nacional de Desarrollo de Telecomunicaciones y con recursos disponibles en el Fondo Nacional de Telecomunicaciones (FONATEL), la eficacia de los proyectos ha sido sumamente limitada por causas que trascienden factores administrativos o contractuales, y que responden en gran medida a debilidades marcadas tanto en el rol de rectoría del sector telecomunicaciones ejercido por el MICITT, así como del regulador a cargo de la Superintendencia de Telecomunicaciones (SUTEL) y también por parte de los operadores que reciben subsidios para inversión y mantienen avances muy por debajo de lo esperado.

12 Informe de auditoría sobre la eficacia de los proyectos financiados con recursos del FONATEL, N°DFOE-IFR-IF-00001-2020 del 03 de febrero de 2020.

Esto es claro ejemplo de que aun cuando se cuentan con recursos disponibles, planes establecidos, metas claras y objetivos cuantificables, el abordaje de las necesidades sociales con un alto grado de eficacia, requiere de compromiso en el cumplimiento de los roles asignados a las partes interesadas, que implique un fortalecimiento de la participación ciudadana.

2.4 Fortalecimiento de la participación ciudadana

La participación ciudadana es considerada como uno de los elementos centrales en el desarrollo de una transformación digital que atienda a las necesidades reales de la ciudadanía. Acorde con el Índice de Participación Electrónica (E-Participation Index) publicado por la Organización de las Naciones Unidas, Costa Rica se ubica en la posición 77 de un total de 193 países, esto se debe a que continúan existiendo debilidades importantes principalmente en el empoderamiento de la ciudadanía para mejorar la participación.

Estos datos se basan en tres etapas principales de participación ciudadana según lo expuesto por Macintosh (2004), donde la primera es la habilitación que se refiere a brindar un acceso a la sociedad ya sea en términos de tecnología o información, la segunda consiste en el proceso de consulta por parte del gobierno hacia la ciudadanía y la tercera etapa se denomina empoderamiento y se refiere a apoyar la participación activa con una perspectiva desde abajo hacia arriba en la ciudadanía, de tal forma que las personas pasan de ser usuarios para convertirse en colaboradores y desarrolladores en el accionar público.

Para lograr un mayor nivel de madurez en la participación ciudadana, es relevante superar las limitaciones en cada una de las etapas descritas. Desde la oportunidad que genera la transformación digital, la gestión pública actual debe modificar los mecanismos tradicionales que se utilizan para impulsar la participación ciudadana, los cuales según datos de la Contraloría General en la Encuesta Nacional de Transparencia 2019, muestran que una tercera parte de las personas consultadas consideran que las formas o mecanismos actuales de participación son insuficientes.

De esta forma, es prioritario buscar una mayor diversificación de los mecanismos, apoyados en el uso de herramientas tecnológicas que en conjunto con procesos institucionales ágiles pueden facilitar la prestación de servicios acorde con las necesidades de la ciudadanía y fortalecer la confianza entre los actores, esto a través de un gobierno abierto que promueva la transparencia. A su vez, el empoderamiento de la ciudadanía requiere de un mayor desarrollo de capacidades en la sociedad para que la opinión pública mantenga un alto estándar de calidad que aporte valor al direccionamiento de la gestión pública.

2.5 Transparencia a través de gobierno abierto

La información y los datos corresponde a uno de los insumos más valiosos a nivel mundial, en este sentido, múltiples países han direccionado la Administración Pública hacia enfoques centrados en datos e información que ha requerido adaptar el marco legal, las políticas, plataformas y la cultura de las personas, todo con miras a fomentar la inclusión social y la participación ciudadana en la toma de decisiones relevantes.

Acorde con el Índice de Datos Abiertos de Gobierno (OGDI, por sus siglas en inglés) publicado por la ONU (2020), Costa Rica presenta un índice alto de gobierno abierto con un valor de 0,8135 para el 2020. Sin embargo, tomando en cuenta la acelerada transformación que presenta la tecnología, específicamente en términos de información y datos, es fundamental continuar en un proceso de mejora continua que permita al país mantener altos estándares de transparencia y datos abiertos

En términos generales, en lo que respecta a datos abiertos de gobierno se pueden destacar ocho principios fundamentales que pueden contribuir a obtener una mayor transparencia y rendición de cuentas, y a establecer políticas públicas a partir de insumos e información. De este modo, los datos deben ser completos, provenir de fuentes primarias, oportunos, accesibles para un alto número de usuarios, procesables a través de herramientas informáticas, no discriminatorios en su uso, ninguna entidad debe tener control exclusivo sobre los datos y debe ser libre de licencias y propiedad intelectual.[13]

2.6 Política pública con base en evidencia científica

La transformación digital contribuye no solamente a aportar una mejora en la prestación de servicios y transparencia el uso de los fondos públicos, también representa un cambio en la forma de diseñar e implementar políticas públicas, ya que puede brindar una mayor capacidad técnica y mejores insumos en términos de información, para llegar a facilitar el proceso de incorporar evidencia científica que oriente las acciones hacia la solución de problemas públicos relevantes.

Esto toma aún mayor relevancia en un entorno caracterizado por limitaciones en las finanzas públicas que amerita una priorización óptima del gasto, para que este se direccione hacia acciones que tengan un mayor impacto en el valor público manteniendo los principios de eficiencia y eficacia. No obstante, la Administración Pública debe fortalecer en primera instancia la creación y disponibilidad de información confiable y oportuna que permita estimar los posibles efectos generados producto de la política pública, además impulsar la apertura de datos para lograr una creación conjunta de la política pública con la ciudadanía y demás partes interesadas.

Esta visión contribuye por un lado al saneamiento de las cuentas fiscales y a la generación de información constante y consolidada a lo largo de todo el proceso, y a su vez permite realimentar el sistema y tomar decisiones que maximicen la eficiencia en la asignación de los recursos. Por ejemplo por el lado de los ingresos, al promover una gestión integrada de los recursos basada en inteligencia de negocio y analítica de datos, facilitando el cumplimiento voluntario de las obligaciones y mediante una revisión continua del diseño y gestión de los ingresos.

2.7 Consolidación del sistema de innovación pública

En la Administración Pública actual la innovación no debe ser visualizada como un aspecto opcional debido a la importancia que adquieren las personas en el proceso de transformación digital. Tal y como lo menciona Sánchez, et al. (2013), "la innovación es una forma actual, concreta, creativa y participativa de construir valor público", sin embargo, la Administración Pública desde sus inicios no ha sido constituida para innovar, si no más bien para aplicar normas, a diferencia del sector privado el cual tiene permitido hacer todo lo que no está prohibido en las leyes lo que le aporta una mayor flexibilidad para desarrollar actividades de innovación.

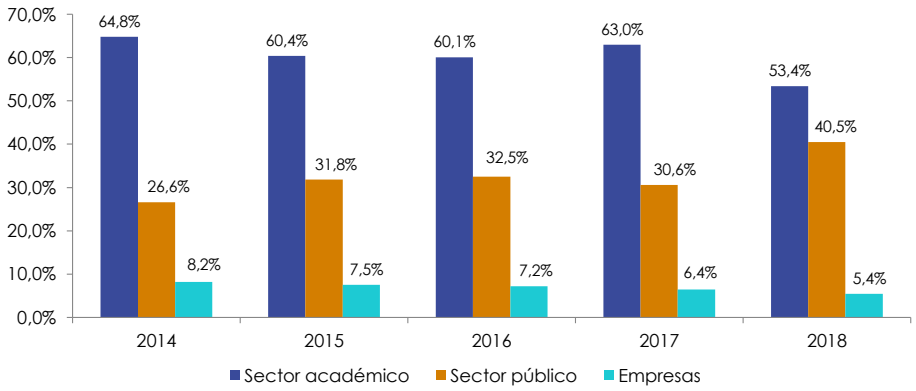
La buena gobernanza y la innovación coexisten para contribuir a la generación de un mayor valor público de forma eficiente y eficaz. Al igual que necesita una buena gobernanza para generar un entorno ágil que permita innovar exitosamente, un sistema de innovación consolidado aporta espacios de interacción y trabajo conjunto tanto a lo interno de la Administración Pública como con la ciudadanía y el sector privado.

Acorde con el Índice Global de Innovación (GII, por sus siglas en inglés) publicados por la Organización Mundial de Propiedad Intelectual, Costa Rica se ubica en la posición 56 de un total

13 opengovdata.org, "The annotated 8 principles of open government data", disponible en https://opengovdata.org/;

de 131 países, lo cual denota que las brechas de innovación trascienden al sector público y se expanden a los demás sectores de la economía. Tomando en cuenta que históricamente más del 90% de las actividades científicas y tecnológicas del país son realizadas por el sector académico y público (Ver gráfico siguiente), es necesario lograr una mayor aprovechamiento que se materialice en procesos de innovación a lo interno de la Administración Pública y genere resultados positivos para la ciudadanía.

INVERSIÓN EN ACTIVIDADES CIENTÍFICAS Y TECNOLÓGICAS POR SECTOR, 2014-2018



Fuente: Elaboración propia con base datos de los Indicadores nacionales de Ciencia, Tecnología e Innovación 2018, publicados por el MICITT.

El hecho de consolidar un sistema de innovación pública implica entre otras cosas, aceptar que la innovación no consiste en un proceso lineal en el cual se llevan a cabo actividades que directamente resultan en innovaciones exitosas, si no que está latente la posibilidad de cometer errores, los cuales deben llevar a un mayor énfasis en el aprendizaje que retroalimenta un proceso sistemático dentro de la gestión pública. Por esto, la innovación debe ser gestionada con el fin de evitar grandes afectaciones a la hacienda pública, propiciando el establecimiento de espacios de prototipado de ideas que permitan identificar y comprobar el éxito de proyectos antes de ser puestos en marcha para toda la organización o el sector público en general.

2.8 Institucionalidad adaptable

Los múltiples cambios que trae consigo la transformación digital requieren también de reglas del juego claras que propicien un entorno ágil y adaptable. En este sentido, el ordenamiento jurídico y en específico el Derecho Administrativo entendido como el conjunto de reglas que delimitan el funcionamiento del Estado y las relaciones que entablan las organizaciones públicas entre ellas y con la ciudadanía, presenta un gran desafío que debe ser atendido.

En primer lugar, ante una sociedad y Administración Pública cambiante, el ordenamiento jurídico debe contribuir a la gobernanza de la administración pública, generando soluciones normativas que contribuyan a la coordinación entre instituciones, organizaciones privadas, organismos locales e internacionales, sociedad civil y otros sujetos interesados, para el abordaje de las situaciones complejas mediante procesos de co creación que generen mejores resultados que aquellos que se puedan obtener de manera individual.

Teniendo en cuenta la necesidad de establecer espacios de cooperación, la potenciación de los principios fundamentales del derecho, un marco ético claro y la integración de las reglas de la ciencia y de la técnica, pueden convertirse en elementos esenciales del ordenamiento jurídico, lo que direcciona hacia un nuevo modelo ya no jerárquico sino más bien en el que se interconectan las partes para apoyar de manera flexible la toma de decisiones.

De igual forma, el desarrollo de modelos de gobernanza debe partir de la promoción de ciertos aspectos necesarios que fundamenta el accionar de la gestión pública, como la transparencia, la rendición de cuentas esencial en la generación de confianza entre los diversos actores, la efectividad y eficiencia en relación con los resultados y el respeto a las reglas jurídicas para que la toma de decisiones sea acorde con el marco de legalidad.

3 Consideraciones finales y recomendaciones

En un contexto de incertidumbre y alta volatilidad, se presenta la transformación digital como una oportunidad para superar las barreras estructurales que limitan la obtención de mayores niveles de eficiencia, eficacia y continuidad de los servicios públicos. Lo anterior amerita cambios importantes en la gestión pública para adaptarse y responder a las necesidades ciudadanas bajo una perspectiva sistémica e integrada.

Esto representa para el control político ejercido por la Asamblea Legislativa el desafío de posicionar una visión integral de la transformación digital que trascienda la tecnología e incorpore aspectos esenciales de la gestión pública como la cultura, procesos institucionales y la estrategia, con el propósito de contribuir a la reducción de las brechas de ineficiencia existentes y por ende a la generación de potenciales ahorros.

Desde su rol de formador de la ley, la Asamble Legislativa también enfrenta un desafío prioritario para el proceso de transformación digital ya que la discusión y análisis diversos proyectos de ley que se encuentran actualmente en la corriente legislativa requiere un entendimiento conceptual que separe claramente las iniciativas de gobierno digital de aquellas más bien propias de la gobernanza digital; entendiendo que el primero se enfoca específicamente en la implementación y uso de tecnologías digitales como parte de la gestión pública, mientras que la segunda abarca la interacción entre los actores involucrados en un entorno normado.

De esta forma, el fortalecimiento de la rectoría de gobernanza digital a cargo del Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones (MICITT), en conjunto con el fomento de mayor compromiso por parte de las organizaciones ejecutoras, resulta de gran importancia para mejorar el liderazgo en los proyectos institucionales de transformación digital y articular proyectos transversales que ameritan una visión estratégica y coordinada para lograr una interoperabilidad que direccione a la Administración Pública a la obtención de mayor eficiencia, ahorro y generar mejoras significativas en la experiencia de la ciudadanía.

Para orientar mediante insumos técnicos a la Asamblea Legislativa, los elementos fundamentales propuestos para la buena gobernanza digital en el presente documento permiten identificar la importancia de la participación ciudadana y el establecimiento de un gobierno abierto para mejorar la transparencia y brindar servicios públicos en los cuales las organizaciones más allá de anticipar las necesidades de la ciudadanía, puedan construir y direccionar de forma conjunta las acciones para resolver problemas públicos relevantes.

Por su parte, la actual pandemia del COVID-19 ha incrementado la necesidad de las organizaciones para buscar nuevas formas de brindar los servicios públicos y garantizar la continuidad aún en condiciones adversas. Por ello, para mitigar los riesgos que genera un entorno volátil, la Administración Pública y el marco normativo requiere transformarse a través de enfoques ágiles que propicien la innovación, con espacios seguros de prototipado de proyectos que minimice el impacto que pueden generar los casos menos exitosos para la Hacienda Pública y promueva el aprendizaje que retroalimenta un proceso sistemático dentro de la gestión pública.

Finalmente, ante la necesidad actual de Costa Rica para efectuar las reformas del Estado que permitan superar las barreras que históricamente han limitado el buen funcionamiento de la Administración Pública, el país debe aprovechar la oportunidad que trae consigo la transformación digital para mejorar el diseño institucional, repensar las competencias y atribuciones otorgadas por la normativa vigente y fortalecer los modelos de gestión pública en busca de mayores niveles de eficiencia, garantizando la continuidad y sostenibilidad en la prestación de los servicios.

4 Referencias bibliográficas

Aguilar, L. F. (2010). Gobernanza: El nuevo proceso de gobernar. México: Fundación Friedrich Naumann para la Libertad.

CEPAL (2020). Universalizar el acceso a las tecnologías digitales para enfrentar los efectos del COVID-19. Informe Especial COVID-19 N°7. Disponible en https://www.cepal.org/es/publicaciones/45938-universalizar-acceso-tecnologias-digitales-enfrentar-efectos-covid-19

CGR (2016). Informe sobre la Investigación bibliográfica sobre Gestión de la Cultura Organizacional. Contraloría General de la República. San José, Costa Rica.

CGR (2019). Impacto fiscal del cambio tecnológico y brechas de eficiencia en el sector público N° DFOE-SAF-0202. Contraloría General de la República. San José, Costa Rica.

CGR (2020). Informe de auditoría sobre la eficacia de los proyectos financiados con recursos del FONATEL, N° DFOE-IFR-IF-00001-2020.Contraloría General de la República. San José, Costa Rica.

CGR. (2020). Memoria Anual 2020. Contraloría General de la República. San José, Costa Rica.

Cornell University, INSEAD, and the World Intellectual Property Organization (2020). Global Innovation Index 2020. Disponible en: https://www.wipo.int/edocs/pubdocs/en/wipo_pub_gii_2020.pdf

Deloitte (2019). The Role of Culture in Digital Transformation. CIO Journal. Disponible en: https://deloitte.wsj.com/cio/2019/07/18/the-role-of-culture-in-digital-transformation/

Harvard Business Review (2018). Reassessing Digital Transformation: The Culture and Process Change Imperative. Disponible en: https://hbr.org/sponsored/2018/11/reassessing-digital-transformation

Harvard Business Review (2019a). Rethink for results: Driving change through content-driven digital transformation. En: Harvard Bussiness Review: Analyses Services. Briefing Papers. Disponible en: https://hbr.org/sponsored/2019/05/rethink-for-results-driving-change-through-content-driven-digital-transformation

Hemerling, J., Kilmann, J., Danoesastro, M., Liza Stutts, L., & Ahern, C. (2018). It's not a digital transformation without a digital culture. Disponible en: https://www.bcg.com/publications/2018/not-digital-transformation-without-digital-culture.aspx

Kane, G. C., Palmer, D., Phillips, A. N., Kiron, D., & Buckley, N. (2015). Strategy, not technology, drives digital transformation. MIT Sloan Management Review and Deloitte University Press, 14(1-25).

Kooiman, J. (Ed.). (1993). Modern governance: new government-society interactions. Sage.
Macintosh, A. (2004). Characterizing e-participation in policy-making. In 37th Annual Hawaii International Conference on System Sciences, 2004. Proceedings of the (pp. 10-pp). IEEE.

MICITT (2019), Indicadores nacionales de Ciencia, Tecnología e Innovación 2018. San José, Costa Rica.

opengovdata.org, "The annotated 8 principles of open government data". Disponible en: https://opengovdata.org/

Sánchez, C., Lasagna, M., & Marcet, X. (2013). Innovación Pública. Un modelo de aportación de valor. RIL editores.

United Nations (2018). E-government survey 2020. Disponible en: https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Reports/UN-E-Government-Survey-2020

WEF (2016). The Future of Jobs. Employment, Skills and Workforce Strategy for the Fourth Industrial Revolution. In World Economic Forum

Contraloría General de la República

Sabana Sur, Mata Redonda
Apartado Postal 1179-1000
San José, Costa Rica
Tel.: (506) 2501-8000 / Fax: (506) 2501-8100
correo: contraloria.general@cgr.go.cr
http://www.cgr.go.cr/

Elaborado en la Contraloría General de la República,
todos los derechos reservados. Octubre 2020

Publicaciones cgr

