



Consejo Económico y Social

Distr. general
24 de enero de 2022
Español
Original: inglés

Comité de Expertos en Administración Pública

21^{er} periodo de sesiones

4 a 8 de abril de 2022

Tema 9 del programa provisional

Cuestiones de gobierno digital

Problemas en materia de gobernanza digital y perspectivas para construir un futuro mejor

Nota de la Secretaría

La Secretaría tiene el honor de transmitir al Comité de Expertos en Administración Pública el documento preparado por Henry Sardaryan y Carlos Santiso, miembros del Comité, en colaboración con Yamini Aiyar, Lamia Moubayed Bissat, Aigul Kosherbayeva, Devon Rowe y Najat Zarrouk, también miembros del Comité.

* [E/C.16/2022/1](#).

22-00795 (S) 010222 150222



Se ruega reciclar



Problemas en materia de gobernanza digital y perspectivas para construir un futuro mejor

Resumen

La reconfiguración de los Gobiernos de forma que puedan cumplir su función en la era digital es un tema que ha ido cobrando importancia en la agenda mundial. La crisis resultante de la enfermedad por coronavirus (COVID-19) ha constituido una “prueba de resistencia” para los Gobiernos de todo el mundo y ha propiciado una reflexión sobre cuál es el papel del Estado. Además de poner a prueba la resiliencia digital de los Gobiernos, la crisis también ha acelerado la transformación digital de estos. Asimismo, ha puesto al descubierto importantes brechas digitales entre los países y dentro de ellos.

En el presente informe se sugiere que existe una contradicción entre el intercambio de información como fenómeno global y las infraestructuras físicas vinculadas geográficamente a una soberanía específica (y consecuentemente sometidas a esta), en particular en lo que se refiere al almacenamiento, el procesamiento y la circulación de la información a través de los canales de Internet. En ausencia de fronteras y de normas de conducta universalmente reconocidas en el espacio digital, los principales Estados digitalizados y las organizaciones bajo su control pueden a veces distribuir contenidos sesgados y engañosos a fin de promover sus propios intereses y valores. También existen numerosos contenidos nocivos y engañosos procedentes de organizaciones no estatales, entre ellas plataformas tecnológicas del sector privado, que hacen necesaria una regulación eficaz. Esto ha provocado que un número de Estados cada vez mayor desee disponer de control soberano sobre Internet, lo que se refleja en su actitud respecto del almacenamiento de datos personales.

Un aspecto central del debate mundial sobre el futuro del Gobierno en la era digital está también en otro reto más amplio: el de garantizar una transformación digital justa e inclusiva, cuyo objetivo es el de no dejar a nadie atrás. Las Naciones Unidas podrían convertirse en una plataforma fundamental para promover un enfoque de esa transformación digital centrado en las personas y basado en los derechos que destaque la importancia de reforzar la cooperación internacional para cerrar la brecha digital.

Para construir un futuro mejor será necesario reforzar la confianza, la integridad y la inclusión en el acto de gobierno, en el contexto más amplio de las oportunidades y los problemas que representa la gobernanza digital de cara a la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Esto es especialmente importante, dado que la pandemia de COVID-19 ha conferido un papel más importante al Estado a la hora de garantizar dichos principios y velar por que los fondos de emergencia y recuperación se utilicen para los fines previstos. Las soluciones digitales y de datos encierran un enorme potencial para detectar e impedir la corrupción, uno de los principales problemas normativos en todo el mundo, y las estrategias anticorrupción deberían ocupar un espacio prioritario en la futura digitalización del gobierno.

I. Introducción

1. La reconfiguración de los Gobiernos de forma que puedan cumplir su función en la era digital es un tema que ha ido cobrando importancia en la agenda mundial. En su informe de 2021 “Nuestro Programa Común” ([A/75/982](#)), el Secretario General subraya que la confianza es fundamental para una transición digital centrada en el ser humano y basada en los derechos. Esto, a su vez, hace necesario aprovechar las innovaciones digitales para fomentar la confianza en el Gobierno, garantizar la inclusión y fortalecer la integridad pública. En el informe del Secretario General de 2020 “Hoja de ruta para la cooperación digital: aplicación de las recomendaciones del Panel de Alto Nivel sobre la Cooperación Digital” ([A/74/821](#)) se subraya la importancia de crear capacidades para aprovechar las tecnologías digitales con el fin de mejorar las políticas públicas y combatir la corrupción.
2. La revolución digital global, que se aceleró en el contexto de la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19), contribuye a una notable transformación de las estructuras tecnológicas y económicas y de las relaciones sociales, y afecta al desarrollo de los sistemas de administración pública en todo el mundo.
3. El rápido desarrollo de la ciencia y la tecnología ha creado las condiciones indispensables para, en principio, poder reducir las desigualdades socioeconómicas a nivel nacional y mundial. Si bien los nuevos canales y métodos de comunicación han multiplicado la conectividad informativa del mundo, también han contribuido al crecimiento de la desinformación y de amenazas para la seguridad de los Estados, que tratan de proteger dichos canales frente a las injerencias extranjeras.
4. En muchos aspectos de la economía digital global, resulta evidente la contradicción entre el intercambio de información como fenómeno global y las infraestructuras físicas vinculadas geográficamente a una soberanía específica y consecuentemente sometidas a esta. Esta contradicción queda patente en el almacenamiento, el procesamiento y la circulación de la información a través de los canales de Internet.
5. La pandemia, por su parte, ha conferido una mayor importancia a las tecnologías, en comparación con las funciones y la influencia que la sociedad les atribuía anteriormente. Antes de que los Estados y las personas tuvieran que reorganizar su vida cotidiana literalmente en el espacio de pocos días tras el inicio de la pandemia, se había visto ya en las tecnologías un medio para apoyar el crecimiento económico continuado y llevar una mayor comodidad a nuestras vidas; las tecnologías, lisa y llanamente, han creado posibilidades adicionales para el funcionamiento de los sistemas económicos y sociales. Ahora, las tecnologías parecen ser la única forma de evitar el colapso de las instituciones de la sociedad durante las fases de confinamiento y aislamiento obligatorios.
6. Tras asumir un papel central en la organización de los esfuerzos para combatir la pandemia, las autoridades de muchos países del mundo han constatado su dependencia extrema de la tecnología de la información y las comunicaciones y de la industria de Internet, así como de las empresas pertinentes. Los servicios en línea, como el pedido y la entrega de alimentos a través de plataformas de Internet, los servicios de videoconferencia, los servicios de intercambio de archivos en la nube y los boletines de noticias por correo electrónico, hicieron posible el trabajo a distancia y el autoaislamiento masivo de la ciudadanía.

II. Cuestiones clave en el desarrollo digital

A. Conciliar la digitalización global y los intereses nacionales

7. Históricamente, ha habido un grave desequilibrio en la distribución geográfica de las infraestructuras básicas de Internet y la nacionalidad de sus principales actores, la inmensa mayoría de los cuales están sometidos a la jurisdicción de los Estados Unidos de América. Ante la práctica de introducir sanciones unilaterales contra varios países, algunos se esfuerzan por crear un circuito protegido alternativo de lo que llaman “Internet nacional y soberana”, y el número de esos países va en aumento.

8. En la actualidad, los países que lideran la digitalización ofrecen a otros países condiciones favorables solo para crear las infraestructuras necesarias para la transición al futuro digital. De este modo, están garantizando la conexión a las soluciones que ellos mismos ofrecen, como sistemas de pago, sistemas de almacenamiento de datos y gestión electrónica de documentos. Además, consiguen así un acceso ilimitado y prácticamente gratuito a los macrodatos, lo que les aporta un efecto económico directo, una ventaja adicional en el desarrollo de herramientas de inteligencia artificial y redes neuronales y eficaces herramientas de control.

9. Aprovechando la falta de fronteras y de normas de conducta universalmente reconocidas en el espacio digital, los Estados y las organizaciones bajo su control pueden a veces distribuir contenidos sesgados y engañosos a fin de promover sus propios intereses y valores.

10. La pandemia de COVID-19 puso de manifiesto el enorme riesgo que entraña la monopolización del acceso a tecnologías clave como las plataformas de trabajo a distancia, así como en la educación y los servicios públicos. Todo ello indica que es necesaria una regulación global que garantice la igualdad de acceso e impida situaciones en las que el Estado en el que se encuentren las empresas pueda valerse de normas nacionales para limitar el funcionamiento de esas tecnologías en otros países. Más allá de motivar a los Estados para que desarrollen su propia infraestructura digital, también es importante crear normas transparentes para el acceso global a esos servicios de uso mundial tan importantes, y ayudar a los países (en desarrollo) a superar las dificultades de acceso, provocadas no solo por la pandemia sino también por la transformación de la economía moderna.

B. La cuestión de no dejar a nadie atrás

11. La humanidad ya ha entrado en la era digital pero, debido a la brecha digital y a la falta de acceso a los recursos de Internet para algunos Estados y grupos de población, es posible que aparezcan brechas en el desarrollo de los propios Estados y de grupos de población dentro de los Estados, brechas cuya superación será tanto o más difícil que en el periodo de las sociedades industriales. El acceso a Internet debe considerarse hoy igual de importante que cualquier otro derecho humano, como el derecho a la libre circulación o al trabajo.

12. La solución más sencilla para organizar la enseñanza a distancia era impartir clases a través de videoconferencias. Sin embargo, salta a la vista que, en el caso de familias con dos o tres hijos que solo disponen de una computadora personal y de un espacio vital reducido, la formación simultánea de varios escolares o estudiantes resultaba poco menos que imposible. En las regiones en las que la conexión a Internet dejaba mucho que desear, a efectos prácticos los niños se vieron privados del acceso normal al proceso educativo o directamente excluidos de él.

13. Esto puede atribuirse en parte a la condición de crisis de la pandemia, a la incapacidad de prepararse para ella con antelación y a su inesperada magnitud. Sin embargo, cada vez son más las voces que apoyan la idea de que la educación pueda trasladarse de forma sistemática a modalidades no presenciales, especialmente en razón de que la pandemia no ha desaparecido. Por ejemplo, algunas universidades podrían grabar materiales en formato de video, preparar programas metodológicos y enviarlos a universidades de menor renombre, donde la tarea del profesorado consistiría únicamente en exponer a sus alumnos las grabaciones y materiales enviados. Por otro lado, la digitalización de la educación, llevada a cabo en un formato que permita reducir o suprimir el contacto directo con los estudiantes, podría ser el primer paso hacia una disminución significativa de los resultados del aprendizaje de los futuros egresados.

14. La importancia de la digitalización en el ámbito de la prestación de servicios públicos parece evidente para la administración pública moderna, e implica el uso de tecnologías en línea para acceder a un gran número de sus funciones y servicios. Por un lado, reduce el tiempo y el costo de que los ciudadanos accedan a los servicios; por otro, crea una demanda aún mayor de igualdad de acceso a Internet y a las plataformas en línea. Cabe resaltar también que los Estados que han optado por la externalización de los servicios en línea a empresas privadas tienen que implantar una regulación firme para proteger los datos personales de los ciudadanos a nivel nacional, a fin de garantizar que no se vulneran sus derechos por razones comerciales o de otro tipo.

C. Normas relativas al uso de las nuevas tecnologías en el desarrollo del gobierno digital

15. La voluntad de ejercer un control soberano sobre Internet por parte de un número creciente de Estados se refleja en su actitud hacia el almacenamiento de datos personales. Diversas leyes nacionales regulan la necesidad de que todos los operadores de Internet almacenen los datos personales en servidores situados en la jurisdicción nacional (por ejemplo, el Reglamento General de Protección de Datos europeo). De cara al futuro será fundamental velar por que los Gobiernos comprendan los principios y las formas de garantizar la seguridad de los datos personales, y la forma en que se regularán los macrodatos.

16. Una de las principales formas de digitalización de la administración y los servicios públicos es el desarrollo de la inteligencia artificial. Su regulación no debe obstaculizar el progreso tecnológico, sino facilitarlo. En particular, debe evitarse la introducción de prohibiciones completas e irreversibles del uso de algunas tecnologías de inteligencia artificial en el ámbito civil. En lugar de ello, serán necesarias medidas con las que prevenir las posibles consecuencias negativas del uso de la inteligencia artificial. La ejecución de una evaluación periódica de todo el ciclo de vida de la inteligencia artificial permite encontrar soluciones con las que reducir los riesgos asociados a estas tecnologías.

17. Las Naciones Unidas podrían convertirse en una plataforma vital para resolver los problemas y riesgos asociados no solo al desarrollo de la inteligencia artificial, sino también a la gobernanza digital y a la economía digital en general. La Organización debe seguir promoviendo la cooperación activa entre los Estados, en colaboración con otros socios, como el Grupo de los 20¹ y la Organización de

¹ Los ministros del Grupo de los 20 y su equipo de tareas sobre economía digital aprobaron una serie de directrices sobre economía y gobierno digital, con referencia específica a la inteligencia artificial, durante la presidencia italiana en 2021.

Cooperación y Desarrollo Económicos², a fin de crear oportunidades que permitan ampliar la protección de los derechos de los consumidores. En el futuro, podría considerarse la posibilidad de un acuerdo internacional en virtud del cual se estableciese un impuesto internacional único sobre las empresas multinacionales que operan en un entorno digital y se fijase un tipo impositivo mínimo sobre la renta del 15 % en el marco del Plan de Acción contra la Erosión de la Base Imponible y el Traslado de Beneficios.

III. Integrar la preocupación por la confianza y la integridad en la gobernanza digital

18. Para construir un futuro mejor será necesario reforzar la confianza, la integridad y la inclusión en el Gobierno, en el contexto más amplio de las oportunidades y los problemas que representa la gobernanza digital. Un elemento clave para la transición será garantizar que nadie se queda atrás y que las personas y sus derechos están en el centro de la transformación impulsada por las tecnologías disruptivas y el crecimiento exponencial de los datos. Las personas, y no la tecnología, deben impulsar el cambio.

19. La crisis provocada por la COVID-19 ha acelerado la transformación digital de los Gobiernos de todo el mundo, proporcionando un impulso renovado para reinventarlos, aumentar su resiliencia y aumentar la confianza en ellos. Con tal fin, es necesario aprovechar las innovaciones digitales y crear las capacidades necesarias para aprovechar las tecnologías digitales con el fin de mejorar las políticas públicas, la prestación de servicios gubernamentales y la lucha contra la corrupción.

20. La transición digital que la crisis ha acelerado ha puesto de manifiesto tres problemas críticos a la hora de reimaginar el papel del Gobierno en la era digital, en el contexto de una dramática expansión del papel del Estado en la economía:

a) Confianza. Generar o reinstalar la confianza en el Gobierno será fundamental y factible mediante el diseño de políticas públicas adecuadas y la prestación de mejores servicios para todos a través de tecnologías gubernamentales dignas de confianza. Nos encontramos en una encrucijada clave, en la que la forma en que los Gobiernos gestionan y regulan las tecnologías y los datos de las personas provocará que la confianza en el Gobierno aumente o se hunda más aún;

b) Inclusión. La confianza en el Gobierno en la era digital también significa que nadie debe quedarse atrás ni verse excluido de la transición digital, y para ello deben aplicarse procesos centrados en el ser humano y representativos de las realidades de las sociedades, especialmente en los países en desarrollo. Es fundamental evitar la exclusión digital y el aumento de la brecha digital, en particular apoyando a los más afectados por la pobreza de datos³;

c) Integridad. La confianza en el Gobierno también requiere el fortalecimiento de la integridad pública (dado que la pandemia ha provocado que el Estado asuma un papel de mayor peso), a fin de que los fondos de emergencia y recuperación se utilicen para los fines previstos. Las soluciones digitales y de datos encierran un enorme potencial para detectar e impedir la corrupción, uno de los principales problemas normativos en todo el mundo, y las estrategias anticorrupción deberían ocupar un espacio prioritario en la digitalización del Gobierno.

² La Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) adoptó en 2019 unos principios rectores para la inteligencia artificial.

³ Véase OCDE, *Development Co-operation Report 2021: Shaping a Just Digital Transformation* (2021).

IV. La digitalización como estrategia anticorrupción

21. La digitalización puede mejorar la integridad y potenciar los esfuerzos mundiales de lucha contra la corrupción, impulsados por un uso más inteligente de los datos y el auge de los análisis de la integridad. Para los reformistas políticos de las economías emergentes, las tecnologías digitales se están convirtiendo rápidamente en su mejor aliado en la lucha contra la corrupción y en la mejora de la organización y los servicios gubernamentales.

A. Medidas preventivas y efectos secundarios de la digitalización

22. La rápida aparición de innovaciones tecnológicas en el ámbito de la integridad ha concitado la atención de todos. Es posible, sin embargo, que los beneficios más significativos para la integridad lleguen de forma más sutil; estos a menudo se derivan de los avances en la digitalización de las administraciones públicas, que reduce de entrada las oportunidades de corrupción. En las economías emergentes, la expansión de los servicios digitales gubernamentales y la digitalización de las transferencias sociales han tenido un impacto significativo en la corrupción burocrática.

23. En los países en desarrollo, las pequeñas corruptelas en los servicios gubernamentales cotidianos son las que más afectan a la calidad de vida y a la confianza en las instituciones. Para los particulares y las pequeñas empresas, el coste de los trámites burocráticos puede ser considerable. Según Transparency International, un tercio de los ciudadanos latinoamericanos pagó un soborno en 2017 para acceder a un servicio público al que tenía derecho⁴. En México, los costos burocráticos y las cargas regulatorias a nivel federal representaron en 2019 y 2020 el 3,4 % del producto interno bruto, según estimaciones del Banco Mundial⁵.

24. Un valioso efecto secundario de la digitalización es la reducción de las oportunidades de injerencia arbitraria por parte de funcionarios públicos corruptos, merced a la automatización de los procesos burocráticos internos y una menor dependencia de los procesos en papel y las interacciones en persona. También incluye la racionalización de los procesos burocráticos mediante la simplificación administrativa y la reconfiguración de procesos. La combinación de digitalización y simplificación de los procedimientos burocráticos mejora tanto la transparencia como la fiabilidad. Los gobiernos también están desplegando soluciones de pago digital para abonar las tasas de los servicios públicos, lo que reduce aún más la interacción en persona. En 2015, la Argentina decidió prescindir del papel y digitalizó los procedimientos administrativos, introdujo la autenticación digital y amplió los servicios digitales. Su programa de simplificación iba enfocado al sector productivo y pretendía reducir trámites burocráticos para el sector privado. El programa generó un ahorro para el sector productivo estimado en 2.100 millones de dólares⁶.

25. Otro efecto de la digitalización de la administración es la expansión de los servicios públicos digitales integrales y directamente accesibles en línea, lo que significa poner en línea todo el procedimiento administrativo, permitiendo así su realización y seguimiento a distancia. Al digitalizar los servicios públicos, los

⁴ Véase Transparency International, *Las personas y la corrupción: América Latina y el Caribe* (2017).

⁵ Véase González Briseño, A., y Alejandro Espinosa-Wang, “Mejorar la regulación empresarial en estados y municipios de México para una recuperación rápida y sostenible”, blogs del Banco Mundial, 17 de junio de 2021.

⁶ Véase Ghersinich Eckers, J., “Estados ágiles en América Latina: la transformación digital y la simplificación de trámites del sector público de Argentina”, Policy Brief 21, Banco de Desarrollo de América Latina (2020).

Gobiernos pretenden mejorar la eficacia y la eficiencia de los servicios que prestan y, al limitar la discrecionalidad, reducir la burocracia y la corrupción en pequeña escala. México ha digitalizado sus partidas de nacimiento, y la Argentina sus licencias de conducir, que son dos servicios públicos de alto impacto particularmente vulnerables a la solicitud de sobornos cuando los ciudadanos intentan agilizar el proceso de obtención de cualquiera de los dos documentos.

26. Además, la digitalización puede reducir las asimetrías de información entre los Gobiernos y las empresas. La digitalización de los servicios públicos genera automáticamente mejores datos sobre obstáculos y vulnerabilidades en la prestación de los servicios públicos. También permite el seguimiento de los procedimientos administrativos a lo largo de sus distintas fases y de las múltiples entidades públicas implicadas. Esto es especialmente importante en el caso de los servicios fundamentales para la actividad económica, como las licencias comerciales, los permisos de construcción y el registro de la propiedad.

27. La digitalización del Gobierno también ha supuesto un importante avance contra la corrupción en las políticas sociales y los programas de lucha contra la pobreza. La digitalización tiene un efecto positivo en el gasto social y los programas de lucha contra la pobreza, al facilitar la identificación biométrica de los beneficiarios, aumentar la facilidad con la que se efectúan los pagos gubernamentales y mejorar el seguimiento de las transferencias a los beneficiarios. En particular, la introducción de registros digitales, identidades digitales y transferencias digitales ha mejorado la precisión de los programas de prestaciones públicas y ha reducido el desvío de fondos públicos.

28. La digitalización de los registros de beneficiarios ha contribuido a mejorar la precisión de las transferencias sociales y la eliminación de las listas de beneficiarios de quienes no reúnen los requisitos necesarios para figurar en ellas. En Sudáfrica, por ejemplo, los gobiernos provinciales han utilizado tarjetas inteligentes biométricas basadas en las huellas dactilares para el desembolso de las pensiones y los subsidios sociales. En 2013, en el organismo de la seguridad social sudafricano había registrados 20 millones de beneficiarios de subsidios sociales. La digitalización de los registros de beneficiarios detectó 650.000 beneficiarios que no reunían los requisitos para percibir los subsidios, lo que supuso un ahorro de más de 65 millones de dólares anuales para el Gobierno⁷.

29. En la India, el programa de identidad digital “Aadhaar”, puesto en marcha en 2009, llega ahora hasta sus 1.150 millones de residentes a través de identificadores biométricos únicos que permiten determinar de forma automática quién puede acceder a qué programas sociales. Hay pruebas de que la identificación biométrica ha reducido la corrupción en los programas de empleo y de pensiones, así como en los programas de subsidio de combustible. El Gobierno del estado de Andhra Pradesh redujo la tasa de pérdidas de su plan nacional de garantía de empleo rural del 30,7 % al 18,5 % de media al digitalizarlo⁸. El gobierno digital también redujo las fugas fiscales en el programa de prestaciones sociales condicionales de la India, aunque no siempre mejoró los resultados del programa.

30. La identificación digital también es fundamental para frenar la corrupción en otras transacciones públicas, como el desembolso de los salarios públicos. La digitalización de los registros de funcionarios está contribuyendo a reducir el fraude en los gastos de nómina en el sector público. En 2009, cuando el Gobierno del

⁷ Véase Gelb, A., y Anna Diofasi Metz, “Identification revolution: can digital ID be harnessed for development?”, Centre for Global Development (2018).

⁸ Muralidharan, K. y otros, “Building State capacity: evidence from biometric smartcards in India”, *American Economic Review*, vol. 106, núm. 10, págs. 2895 a 2929 (2016).

Afganistán comenzó a transferir los salarios a sus agentes de policía por teléfono móvil en lugar de en efectivo, los agentes empezaron a recibir su salario completo por primera vez. Nigeria eliminó más de 43.000 “trabajadores fantasmas” de la nómina pública tras una auditoría con identificación biométrica en 2011, lo que supuso un ahorro de 60 millones de dólares para el Gobierno⁹. En Ghana, la digitalización de las bases de datos de la administración pública y del pago de los salarios ha contribuido a eliminar a los trabajadores fantasma y a reducir el gasto en sueldos en el sector público. La digitalización de los pagos de salarios en el sector público también reporta considerables beneficios en materia de integridad.

31. Los pagos digitales son un nuevo impulsor de la integridad en las transferencias sociales, dado que la corrupción suele funcionar con dinero en efectivo. La India, por ejemplo, decidió retirar los billetes de alta denominación en 2016 para reducir la evasión fiscal y ampliar la base tributaria. Sin embargo, la transición de las transferencias en efectivo a las digitales es un tema con una importancia considerable en los países en desarrollo. Las transferencias en efectivo condicionadas son la intervención de asistencia social más utilizada, y muchos Gobiernos han introducido nuevas iniciativas en respuesta a la COVID-19. Durante la pandemia, los Gobiernos aceleraron la transición de las transferencias sociales en efectivo a sistemas digitales, en particular en lo que respecta a las prestaciones del régimen de pensiones. La inversión previa en la digitalización de los registros de beneficiarios y las transferencias sociales ha desempeñado un papel fundamental en la ampliación de las transferencias de emergencia durante la pandemia. Según algunas estimaciones, la digitalización de los pagos estatales en los países en desarrollo podría suponer un ahorro de aproximadamente el 1 % del producto interior bruto anual, lo que equivale a entre 220.000 y 320.000 millones de dólares al año, como resultado de la reducción de las pérdidas de capital en las prestaciones gubernamentales y los pagos de impuestos, la reducción del fraude y la evasión fiscal y un mayor ahorro de costos¹⁰.

B. Herramientas digitales utilizadas en la prevención de la corrupción

32. Entre las herramientas digitales utilizadas para prevenir la corrupción destacan dos cuya popularidad va en aumento: la tecnología de integridad y la analítica del fraude. En ambos casos se trata de tecnologías digitales y de análisis de datos utilizadas específicamente para detectar, interrumpir, impedir y perseguir la corrupción. La tecnología de integridad se basa en los avances en el acceso a la información y los datos abiertos, como parte del movimiento de gobierno abierto. La analítica del fraude ha supuesto una auténtica revolución, tanto en los organismos de supervisión del sector público como en los responsables de cumplimiento en el sector privado. En Dinamarca, por ejemplo, el recurso a la analítica de datos para detectar el fraude en la asistencia social permitió ahorrar más de 60 millones de euros en 2019¹¹. Además, las reformas más generales del gobierno digital, especialmente las transferencias sociales, pueden tener efectos secundarios para la integridad. En consecuencia, la digitalización de la administración puede ser una estrategia eficaz de lucha contra la corrupción, a menudo sin que esta sea siquiera su intención explícita y principal.

⁹ Véase Gelb, A., y Anna Diofasi Metz.

¹⁰ Lund, S. y otros, “The value of digitalizing government payments in developing economies”, en *Digital Revolutions in Public Finance*, Sanjeev Gupta y otros (eds.) (Washington, D. C., Fondo Monetario Internacional, 2017), págs. 305 a 325.

¹¹ Véase Comisión Europea, “Study on public sector data strategies, policies and governance”, anexo: estudios de caso (Bruselas, 2020).

33. Las administraciones tributarias están utilizando nuevas tecnologías, por ejemplo, en los sistemas de declaración electrónica, a fin de mejorar la recaudación de impuestos, aumentar la tasa de cumplimiento voluntario y prevenir el fraude fiscal, al tiempo que se reducen los costes de cumplimiento de las obligaciones tributarias. La burocracia en el proceso de recaudación de impuestos es, en efecto, un gran obstáculo para la eficacia económica y una fuente de corrupción. Simplificar el proceso de tributación puede generar importantes beneficios fiscales al ampliar la base tributaria sin necesidad de reformas fiscales, especialmente en economías con un importante sector informal. En la República de Corea, el gobierno provincial de Chungcheongnam-do, galardonado en 2018 con el Premio de Administración Pública de las Naciones Unidas, ha reforzado la divulgación de la situación presupuestaria, los ingresos y los gastos a través de su sitio web. En Kenya, la introducción de una plataforma de pagos digitales ha permitido a las autoridades tributarias aumentar la transparencia de sus operaciones y reducir las oportunidades de corrupción. La digitalización ha reducido la interacción en persona entre los contribuyentes y los funcionarios de Hacienda y, en consecuencia, las oportunidades de soborno.

34. La minería de datos, la inteligencia artificial y el análisis de las redes sociales contribuyen a incrementar la capacidad de las autoridades fiscales de detectar la evasión fiscal, especialmente en los sectores de alto riesgo. En el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, por ejemplo, la agencia tributaria ha ampliado su poder de análisis de datos para reducir la “brecha fiscal”. Su sistema “Connect” analiza los datos de los contribuyentes y controla las discrepancias mediante el análisis de redes sociales para identificar a posibles evasores fiscales. Su algoritmo predictivo identifica entonces a las personas más susceptibles de cometer fraude fiscal y ayuda a generar medidas preventivas mediante “toques de atención” que animan a las personas a cambiar su conducta, por ejemplo, invitando a las autoridades fiscales a enviar cartas a los posibles evasores recordándoles la importancia de los impuestos para la financiación de los bienes públicos. Se calcula que con ello se han recaudado 4.000 millones de libras en ingresos tributarios adicionales entre 2008 y 2016¹². La inteligencia artificial y el aprendizaje automático también se han convertido en poderosas herramientas para dar al traste con el fraude. Las autoridades fiscales de México identificaron 1.200 empresas y 3.500 transacciones fraudulentas en los tres meses posteriores a la implantación de su herramienta de inteligencia artificial¹³.

35. Un importante ámbito normativo en el que la digitalización puede mitigar el riesgo de corrupción es la gestión de los bienes raíces y los registros de la propiedad. Rwanda, donde la administración de la tierra ha se ha caracterizado tradicionalmente por un alto grado de corrupción, introdujo en 2008 reformas basadas en medios digitales (centradas primero en la cartografía y la titulación de la tierra y, posteriormente, en la gestión del registro digital de la propiedad) que tuvieron como resultado una reducción de los sobornos y la corrupción en pequeña escala¹⁴. En 2018 se publicaron en Georgia 1,5 millones de títulos de propiedad en una plataforma basada en la tecnología de cadenas de bloques, lo que contribuyó a reforzar la integridad del sistema de registro de la propiedad al proporcionar una cadena

¹² Véase Capgemini y HM Revenue & Customs, “Business intelligence technology helps HMRC increase yield” (2017); Vanessa Houlder, “Ten ways HMRC can tell if you're a tax cheat”, *Financial Times*, 19 de diciembre de 2017.

¹³ Véase Aarvik, P., “Artificial intelligence: a promising anti-corruption tool in development settings?”, Informe U4 2019:1, U4 Anti-Corruption Resource Centre (2019).

¹⁴ Shipley, T., “Case study 12: land administration reforms in Rwanda”, en *Enhancing Government Effectiveness and Transparency: The Fight against Corruption* (Banco Mundial, 2020), págs. 158 a 162.

inmutable de registros sobre la propiedad y el valor y un historial no modificable de las transacciones de títulos de propiedad¹⁵.

36. La digitalización de la contratación pública es un ámbito normativo fundamental de la tecnología de integridad. Las reformas en materia de integridad en la contratación pública se han visto reforzadas por avanzadas plataformas de contratación electrónica que estandarizan y generan una gran cantidad de datos. Estos esfuerzos se han traducido en un aumento sustancial del nivel de competencia, y en una mayor transparencia en lo relativo a la identidad de los licitadores y los adjudicatarios de los contratos. Sin embargo, aunque la contratación electrónica reduce los costes administrativos, aumenta la competencia entre licitadores y reduce los precios de los contratos, todavía no ha podido determinarse de forma empírica su impacto sobre la corrupción en gran escala. Esto se debe, en parte, a que los licitadores fraudulentos consiguen eludir los controles anticorrupción y ejercer una influencia indebida en las fases menos supervisadas de los procesos de contratación, como las renegociaciones de los contratos.

37. Poco a poco, los organismos de contratación pública han pasado de la digitalización de los procesos de licitación al uso de los datos de contratación para prevenir el riesgo de corrupción mediante la determinación de riesgos y la utilización de sistemas para la detección de posibles indicadores de fraude. Se ha hecho una fuerte inversión para mejorar la calidad y la fiabilidad de los datos de adquisiciones y la posibilidad de reutilizarlos a efectos analíticos. Los organismos de contratación de más de 30 Gobiernos nacionales y subnacionales, entre ellos los de Australia, Chile, Colombia, Francia y Ucrania, han adoptado el Estándar de Datos para las Contrataciones Abiertas¹⁶ elaborado en 2015 por Open Contracting Partnership para estructurar mejor los datos que generan a través de sus plataformas de contratación electrónica, lo que permite analizarlos e identificar patrones y transacciones sospechosas.

38. La República de Corea ha sido uno de los países pioneros en el análisis del fraude en la contratación pública. Su sistema de análisis de indicadores de manipulación de licitaciones, introducido en 2006, fue el precursor de los sistemas de inteligencia empresarial desplegados por los organismos de contratación pública para descubrir la actividad de los cárteles e identificar la colusión en las licitaciones. El sistema predice la probabilidad de que se produzca una manipulación de las licitaciones mediante el análisis de ingentes cantidades de datos sobre licitaciones procedentes de un gran número de organismos públicos. En 2016, Ucrania hizo obligatorio para todos los organismos públicos el uso de la plataforma de contratación electrónica ProZorro, desarrollada para examinar las 4.500 licitaciones diarias del Gobierno. En sus dos primeros años en funcionamiento, ProZorro ahorró al Gobierno 1.900 millones de dólares y aumentó la competencia en los procesos de adquisición¹⁷. Más recientemente, algunos países, como el Paraguay han creado plataformas de datos abiertos para prevenir el fraude en las contrataciones de emergencia relacionadas con la COVID-19, incluidas las compras de emergencia, las donaciones gubernamentales, los contratos públicos y las subvenciones.

39. Estas medidas suelen incorporarse a plataformas integrales de datos abiertos diseñadas para llevar a cabo un seguimiento de la inversión pública a lo largo de toda

¹⁵ Shang, Q. y Allison Price, “A blockchain-based land titling project in the Republic of Georgia: rebuilding public trust and lessons for future pilot projects”, en *Innovations: Technology, Governance, Globalization*, vol. 12, núms. 3 y 4, págs. 72 a 78 (2019).

¹⁶ Véase <https://standard.open-contracting.org/latest/es/>.

¹⁷ Véase Observatorio de la Innovación del Sector Público de la OCDE, “eProcurement system ProZorro” (2016). Disponible en <https://oecd-opsi.org/innovations/eprocurement-system-prozorro/>.

la cadena de valor. Colombia, por ejemplo, ha desarrollado una plataforma de datos abiertos para vigilar el uso de las regalías mineras y los proyectos de infraestructura que se financian con ellas. La plataforma ha aumentado la eficiencia de los proyectos de inversión pública y ha reducido los costes de supervisión, tanto para los supervisores independientes como para el propio Gobierno.

40. Los organismos de control, las entidades fiscalizadoras y las oficinas de lucha contra la corrupción también han empezado a hacer un uso cada vez más frecuente de las soluciones tecnológicas de integridad. Las oficinas de auditoría han ido adquiriendo una considerable experiencia en el uso de los análisis de integridad para identificar transacciones de alto riesgo y detectar vulnerabilidades ante la corrupción. Los organismos de auditoría del Brasil, Colombia y México, por ejemplo, están utilizando la inteligencia artificial para que salten las alarmas ante posibles irregularidades en la contratación pública. El algoritmo de inteligencia artificial de la entidad auditora mexicana es capaz de detectar automáticamente irregularidades en la contratación a nivel subfederal por parte de las 7.881 entidades con capacidad de gasto del país¹⁸. Sin embargo, la tecnología no puede sustituir por sí sola un régimen jurídico claro, ni la labor proactiva de los auditores independientes. Aunque las innovaciones en materia de análisis de la integridad ayudan a los auditores a ejercer sus responsabilidades de forma más eficiente, no sustituyen la necesidad de que los auditores actúen a partir de la información obtenida de esta manera y exijan la correspondiente rendición de cuentas.

41. Cada vez más, las empresas emergentes basadas en la tecnología y los datos intentan tener un impacto social positivo asociándose con la sociedad civil en los esfuerzos por combatir la corrupción. Así, las empresas tecnológicas emergentes centradas en la integridad están apoyando diversas soluciones relativas al blanqueo de dinero, la diligencia debida y los esfuerzos de cumplimiento de la normativa, como sucedió, por ejemplo, en el contexto de los “papeles de Panamá”.

42. En México, la comisión nacional de lucha contra la corrupción creó un “mercado digital anticorrupción”, una plataforma de código abierto que alberga diversas soluciones tecnológicas de integridad, proporcionadas por empresas de nueva creación o desarrolladas por organismos gubernamentales y puestas a disposición de las entidades públicas y las autoridades locales. Estas soluciones amplifican las funciones de las herramientas de rendición de cuentas habilitadas digitalmente que capacitan a los ciudadanos para supervisar la acción y el gasto del Gobierno. Las plataformas de colaboración masiva como “Decide Madrid” en España, “Fund My Community” en el sur de Australia o “Bogotá participa” en Colombia ofrecen canales digitales y de innovación abierta para la participación ciudadana y la elaboración de presupuestos participativos.

43. Los actores del ecosistema de la integridad se valen cada vez más de las tecnologías disruptivas y el análisis de datos como estrategias anticorrupción. Entre estos actores destacan las entidades gubernamentales que gestionan los recursos públicos, como los ministerios de finanzas, las autoridades tributarias, los organismos de contratación pública y las instituciones que velan por la rendición de cuentas, entre las que se encuentran las oficinas de auditoría, la sociedad civil y, cada vez más, las nuevas empresas de tecnología cívica.

44. La correlación entre la digitalización y la lucha contra la corrupción está bien establecida a nivel macronormativo. Ha quedado demostrado que la digitalización del gobierno, medida por la expansión de los servicios gubernamentales digitales, reduce

¹⁸ Véase Santiso, C., “Hacking corruption in the digital era: how tech is shaping the future of integrity in times of crisis”, (Foro Económico Mundial y Global Future Council on Transparency and Anti-corruption, mayo de 2020).

la corrupción, mejora la eficacia de los Gobiernos y mejora el entorno de trabajo. Sin embargo, la causalidad de esta relación sigue siendo una cuestión no resuelta, y aún se están recopilando las pruebas relativas al impacto de la digitalización sobre la corrupción. En términos más fundamentales, no es fácil aislar los beneficios de la digitalización en relación con la corrupción para examinarlos al margen de las ganancias más generales en términos de eficiencia. Por lo tanto, a un nivel micronormativo, sigue siendo difícil identificar con claridad el impacto que las reformas específicas en materia de digitalización tienen sobre los diferentes tipos de comportamientos corruptos. Una mejor comprensión de qué normas específicas tienen un impacto en qué tipos de comportamientos corruptos ayudaría a los responsables políticos a diseñar soluciones anticorrupción más eficaces.

45. A la hora de evaluar el impacto de la digitalización en la lucha anticorrupción, hay que tener en cuenta que la digitalización es desde hace tiempo una herramienta de modernización gubernamental, especialmente en el ámbito de la gestión financiera: sirva como ejemplo la automatización de la administración tributaria, de las operaciones del tesoro público y de la contratación pública. Aunque la digitalización del gobierno ha acelerado el impulso de la transparencia, el acceso a la información y los datos abiertos, la prevención de la corrupción no ha sido, en general, el objetivo principal de las reformas hacia el gobierno digital; esas reformas se han producido tradicionalmente a causa de un deseo de racionalizar el gasto público, especialmente en tiempos de crisis y de restricciones presupuestarias.

46. De cara al futuro, será importante determinar los beneficios específicos para la integridad que los distintos tipos de reformas digitales tienen sobre los diferentes tipos de corrupción. El potencial anticorrupción de la digitalización puede variar en función de los orígenes, la naturaleza y los síntomas de un tipo determinado de corrupción.

V. Conclusiones y recomendaciones

47. La digitalización puede fortalecer la confianza, la integridad y la inclusión en el Gobierno y apoyar a los Gobiernos hacia su propósito de “reconstruir para mejorar” tras la pandemia de COVID-19 y alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

48. La gran aceleración de la digitalización gubernamental provocada por la pandemia es irreversible. Ha puesto de manifiesto tres retos fundamentales en el camino hacia la construcción de un futuro mejor:

- a) Garantizar que la transformación digital refuerza, y no socava, la confianza en los Gobiernos, tanto en su capacidad de ejecución como en la forma en que gestionan los datos de las personas;
- b) Garantizar que contribuye a resolver algunos de los problemas más acuciantes de las instituciones de gobierno, en particular la corrupción;
- c) Garantizar que la transición digital sea inclusiva, centrada en las personas y basada en los derechos, mitigando los riesgos de que se ensanche la brecha digital dentro de los países y entre ellos.

49. Las innovaciones digitales, como la analítica de datos y la inteligencia artificial, tienen un papel fundamental como elementos de prevención y disuasión ante la corrupción en la era digital. En términos más generales, la digitalización de la administración tiene importantes repercusiones en la lucha contra la corrupción porque reduce las oportunidades de soborno y las vulnerabilidades frente a la corrupción. Así sucede, en particular, en ámbitos normativos de alto riesgo relacionados con la gestión de las finanzas públicas. Sin embargo, para aprovechar

plenamente los beneficios de la transformación digital en materia de integridad, es necesario que haya una mayor sinergia entre las reformas del gobierno digital y las estrategias de lucha contra la corrupción. Cabe extraer cinco recomendaciones normativas, que se analizan a continuación.

50. En primer lugar, los encargados de formular políticas pueden frenar la corrupción potenciando el impacto de las reformas digitales sobre la integridad. La digitalización de la administración puede ser una estrategia anticorrupción particularmente eficaz, ya que genera menor resistencia y menores costos políticos, especialmente en ámbitos de alto riesgo. Los beneficios de la transformación digital para la integridad pueden ser significativos, y sus efectos estructurales a menudo pueden ser duraderos. Además, será difícil deshacer esos efectos a medida que la revolución digital vaya haciéndose más omnipresente. Las externalidades positivas de las reformas digitales contribuyen a disuadir los comportamientos ventajistas y a afianzar la integridad en las operaciones de gobierno mediante la modificación de los incentivos y el cambio de mentalidades. Aunque son menos visibles y más difíciles de medir, las externalidades anticorrupción de la digitalización la convierten en una mejor inversión que los enfoques punitivos de la investigación criminal y el enjuiciamiento penal.

51. En segundo lugar, la acción normativa es fundamental, dado que la digitalización, por sí sola, no se traduce automáticamente en resultados positivos para la lucha contra la corrupción. El impacto que la digitalización del gobierno tenga sobre el control de la corrupción dependerá de que los agentes responsables de la integridad utilicen de forma eficaz las herramientas digitales y analíticas conexas para garantizar que existe una rendición de cuentas. Además, esas herramientas digitales deben adaptarse al contexto local y a la economía política en la que operan. Los incentivos institucionales, las capacidades del Estado y un fuerte liderazgo son fundamentales. Para que la digitalización funcione como instrumento de lucha contra la corrupción, es igualmente importante reformar las políticas, normas e instituciones analógicas.

52. En tercer lugar, el impacto de la digitalización en la integridad pública depende de las decisiones normativas que tomen los Gobiernos. La digitalización puede hacer que aumente la transparencia y forzar que se cumplan las obligaciones de transparencia, pero el alcance de esa transparencia, tanto en el mundo digital como en el analógico, es una decisión política. Además, la decisión de aplicar la digitalización en diversos espacios normativos es también una decisión política, dado que los efectos que la digitalización de los servicios gubernamentales o las normas de contratación puedan tener sobre la integridad quizá sean diferentes.

53. En cuarto lugar, para guiar la transformación digital e invertir en soluciones tecnológicas gubernamentales y ponerlas en práctica, los Gobiernos deben reforzar sus propias capacidades y conocimientos digitales. Esto es igualmente aplicable a los reguladores, que necesitan actualizar sus capacidades digitales a fin de hacer posible una regulación más inteligente y obligar a su cumplimiento. El fuerte incremento de los presupuestos tecnológicos del Estado y la creciente complejidad de las soluciones digitales crean una serie de vulnerabilidades específicas. A menudo, la adquisición de tecnología por parte de las administraciones públicas es compleja y está expuesta a fallos en su ejecución, a sobrecostos y a una dependencia excesiva de los proveedores. Estos riesgos son a menudo el resultado de la excesiva externalización de la experiencia tecnológica en el desarrollo de proyectos de gobierno digital. La gestión financiera de la tecnología gubernamental es un área que requiere una atención mayor y más urgente.

54. En quinto lugar, la digitalización también genera nuevos riesgos de corrupción que es preciso mitigar, como las nuevas formas digitales de corrupción, dado que las

redes corruptas también están haciendo un uso abusivo de las innovaciones tecnológicas. Cuanto más se digitalizan los gobiernos, más se exponen a la ciberdelincuencia, a los ataques de programas secuestradores y a los nuevos riesgos de corrupción asociados a la manipulación de los registros digitales y al uso indebido de la identidad digital. La inseguridad cibernética es un riesgo determinante en la era digital.

55. En los debates mundiales sobre el futuro del gobierno en la era digital, los retos éticos más amplios que plantean las nuevas tecnologías ocupan un lugar central, con el objetivo de no dejar a nadie atrás. Reforzar la confianza en la transformación digital tiene muchas dimensiones, incluida la confianza en que los Gobiernos sean capaces de prestar servicios de forma económicamente eficiente; la confianza en que las instituciones velen por que estos servicios se prestan de forma inclusiva, justa y eficaz, especialmente a quienes más los necesitan; y la confianza en que la democracia mitigue los riesgos de desinformación y polarización que crean las nuevas tecnologías y, en particular, las plataformas sociales.

56. Las Naciones Unidas podrían proporcionar una plataforma fundamental desde la que promover un enfoque de la transformación digital centrado en las personas y basado en los derechos, de forma que nadie se quede atrás. La Organización podría promover la cooperación mundial en colaboración con diversos socios, como el Grupo de los 20 y la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, a fin de crear oportunidades para proteger y ampliar los derechos de los ciudadanos en la economía digital y la digitalización de los Gobiernos. La adopción de la primera norma mundial sobre la ética de la inteligencia artificial por parte de los Estados miembros de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura en noviembre de 2021 constituye un paso importante.