



**USAID**  
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS  
UNIDOS DE AMÉRICA

# PROYECTO DE FORTALECIMIENTO DE INSTITUCIONES NACIONALES

## PROPUESTA DE FUNCIONES PARA ENTIDAD RECTORA/COORDINADORA DE LA TRANSFORMACION DIGITAL EN GUATEMALA

Marzo 2023

Esta publicación ha sido posible gracias al generoso apoyo del Pueblo de los Estados Unidos a través de la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos (USAID). El contenido de esta publicación es responsabilidad exclusiva de sus autores y el mismo no necesariamente refleja la perspectiva de USAID, ni del Gobierno de los Estados Unidos de América.



# CONTENIDO

<b>ANTECEDENTES</b>	<b>2</b>
RESUMEN	2
FUNCIONES	2
<b>PROPUESTAS</b>	<b>5</b>
RESUMEN	5
PROPUESTA A - VICEMINISTERIO	5
PROPUESTA B – COMISIÓN PRESIDENCIAL	8
PARTICIPACIÓN	11

# ANTECEDENTES

## RESUMEN

Consultando la bibliografía de diversas experiencias internacionales de los países más exitosos en Gobierno Digital, se resumen en tres **aspectos clave para un buen modelo de gobernanza digital**: i) **Contexto**, que se refiere a las características del país enfocado en lo digital. ii) **Modelo Institucional**: configuración del gobierno para lograr una transformación digital y iii) **Marco de trabajo**: todos los mecanismos que soportan las acciones.

Estos pilares se hacen operativos por medio de al menos siete funciones o niveles que se describen en términos generales: directivo, líder, operador, consultivo, cumplimiento, dependencia pública y resto del Estado.

Organizaciones de carácter internacional como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y Naciones Unidas (ONU) han planteado la importancia de una autoridad robusta y estable para liderar el gobierno digital en cada país. La OCDE ha planteado un patrón común de arquitectura institucional y funciones entre las que se incluyen la digitalización por diseño, el uso de datos, la capacidad de operar como plataforma, la apertura por defecto, la orientación al usuario y la proactividad<sup>1</sup>. El modelo de cumplir con estos tres objetivos

1. Que **conecte** con la máxima instancia de toma de decisiones,
2. Que **establezca** mecanismos de coordinación con todos los actores relevantes
3. Que proporcione **apoyo** para la implementación a todo el aparato público.

No existe una solución única cada país debe de generar su propio modelo, pero de acuerdo a las experiencias internacionales analizadas para Guatemala un modelo de gobernanza exitoso debe tomar en cuenta estos aspectos:

- 1) **CONTEXTO**: conocimiento claro de las características específicas del país y poder así definir los principios, disposiciones y mecanismos de gobernanza más adecuados en función del contexto político, administrativo, socioeconómico, tecnológico, político y geográfico.
- 2) **MODELOS INSTITUCIONALES**: aspectos de configuración, enfoque, liderazgo, función, responsabilidades, coordinación, colaboración para orientar el diseño y la aplicación de las políticas de gobierno digital y lograr una transformación digital sostenible del sector público.
- 3) **MARCO DE TRABAJO**: que incluye la estrategia, las herramientas de gestión de proyectos, los mecanismos de gestión financiera, los reglamentos y las normas para apoyar la aplicación sólida y coherente de estrategias de gobierno digital y el uso de tecnologías y datos digitales en todos los ámbitos políticos y niveles de gobierno.

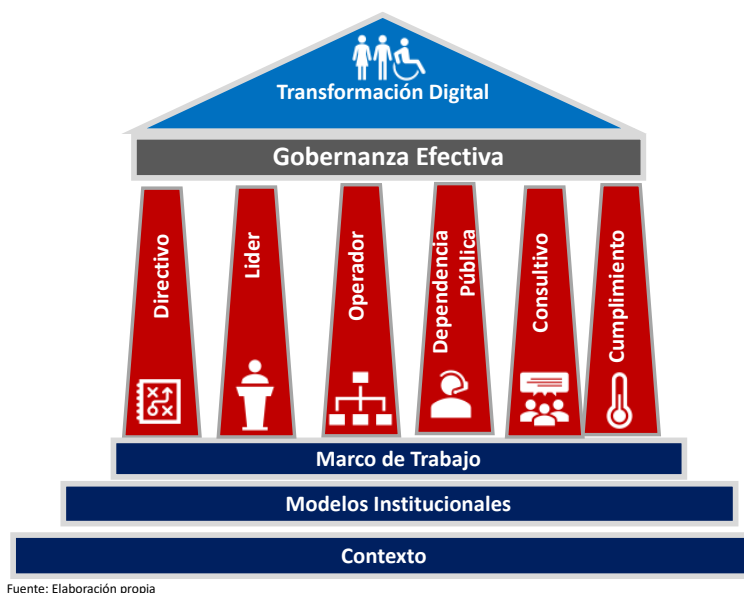
## FUNCIONES

Dada la complejidad de las reformas asociadas con la transformación digital del gobierno guatemalteco y la autoridad requerida para liderarla, la entidad a cargo de la transformación digital debería tener poder e influencia suficiente para dictar los estándares para normar las tecnologías a nivel nacional,

---

<sup>1</sup> Marco de Políticas de Gobierno Digital de la OCDE (2020) y OECD Framework on the Governance of Digital Government

garantizando interoperabilidad y un enfoque coordinado se presentan a continuación tres modelos de gobernanza para cumplir con los requerimientos de corto plazo, y en simultáneo, planificar el fortalecimiento de la gobernanza futura, que implicará procesos y acuerdos políticos, normativos y técnicos.



De esta cuenta cualquier modelo para ser exitoso debe de presentar al menos estas atribuciones funcionales:

Nivel	Función principal(es)
<b>Directivo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Conformar una comisión intersectorial para Gobierno Digital que tenga autoridad sobre los proyectos de estrategia de transformación digital.</li> <li>• Define estrategia, asigna prioridades y aprueba recursos</li> <li>• Confirma responsabilidades asignadas por a un Líder Nacional de Transformación Digital (LNTD)</li> <li>• La comisión debe estar conformada por ministerios clave y órganos de Planificación, Control Interno y Adquisiciones debe de articular y vincular con otras dependencias del Estado (descentralizadas y organismos legislativos/judicial).</li> <li>• Se asesora con Sociedad Civil, Academia y Sector Privado.</li> </ul>
<b>LNTD y su oficina</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La oficina del Líder Nacional de Transformación Digital es el encargado de dirigir, evaluar, supervisar las iniciativas comunes de transformación digital.</li> <li>• Promueve comités de Transformación Digital en todas las dependencias públicas, articulando con todas las ramas del Estado.</li> <li>• Asigna al nivel Operativo la entidad responsable de ejecutar las iniciativas a través de los comités de transformación digital y del oficial de transformación digital en cada dependencia.</li> <li>• Define estrategia de transformación digital para aprobación al nivel superior</li> <li>• El LNTD vincula con Planificación, Control Interno y Adquisiciones</li> <li>• El LNTD hace las veces de Chief Information Officer (CIO) de país y asigna a Chief Data Officer (CDO).</li> </ul>

- Operador**
- Define lineamientos y estándares y provee herramientas de gestión de proyectos a las entidades gubernamentales
  - Provee de estructura al monitoreo
  - Asesora sobre temáticas prioridades y normatividad
  - Proporciona casos de estudio, estándares, plantillas, metodologías, lecciones aprendidas

- Consultivo**
- Articula con el nivel Directivo para acompañar el proceso de monitoreo.
  - Propone vía el nivel de Directivo iniciativas para priorizar con nivel Directivo.

- Cumplimiento**
- Adapta guías, normas y reglamentos para las actividades de planificación, adquisiciones y control Interno

- Dependencia**
- Ejecuta las soluciones en instituciones de gobierno
  - Asigna recursos internos en su estructura de gastos y organizacional
  - Proporciona plataformas de atención a los ciudadanos

- Otras dependencias**
- Se conforma por Organismos Judicial, Legislativo, Descentralizadas, Autónomas que siguen vía estandarización o normativa los lineamientos de transformación digital en sus propios esquemas funcionales.

- Prioriza y asigna recursos
  - Define estrategia macro y matiza con planes de gobierno y largo plazo
  - Asigna a Líder
- 
- Vincula con todos los niveles
  - Lidera los comités de transformación digital
  - Cumple el rol de Chief Information Office CIO de país, asigna al Chief Data Office CDO
- 
- Sociedad Civil, Sector Privado, Academia
  - Propone soluciones
  - Participa en el monitoreo y asesora al nivel Directivo
- 
- Define lineamientos y estándares
  - Provee herramientas de Gestión de proyectos
  - Provee de estructura al monitoreo
  - Asesora sobre temáticas prioridades y normatividad
- 
- Se conforma por Organismos Judicial, Legislativo, Descentralizadas, Autónomas
- 
- Ejecuta las soluciones en instituciones de gobierno
  - Asigna recursos internos
- 
- Planificación
  - Adquisiciones
  - Control Interno



## PROPUESTAS

### Resumen

A continuación, se presentan dos modelos de arreglo organizacional y sus funciones clave, el primero se base en la creación de un viceministerio especializado en transformación digital, y la segunda en la renovación y adecuación de una comisión presidencial encargada del tema. Las funciones clave de cada rol de las dos propuestas se resumen en tabla que se presenta a continuación.

FUNCIÓN	A – VICEMINISTERIO	MARCO LEGAL HABILITANTE	B – COMISIÓN PRESIDENCIAL	MARCO LEGAL HABILITANTE
<b>Directivo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Decisiones a nivel de consejo de ministros</li> </ul>	Iniciativa de ley “Ley de Planificación y Gestión Pública” 6145 o Ley del Organismo Ejecutivo (114-97)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Decisiones con junta o comité nombrado por presidencia</li> </ul>	Nuevo acuerdo gubernativo y/o aprobación de una política pública
<b>Líder</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Nombrado por Ministro</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>Nombrado por Presidente</li> </ul>	
<b>Operador</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Se apoya por su posición en la estructura gubernamental</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>Se apoya por control interno, adquisiciones, planificación y M&amp;E</li> </ul>	
<b>Consultivo (CTD)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Depende de criterios de consulta con el ministerio a cargo</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>Depende de criterios de consulta con presidencia</li> </ul>	
<b>Cumplimiento</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Según mandato legal</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>Según acuerdos con la comisión y acuerdos bilaterales</li> </ul>	
<b>Dependencia Pública</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ejecuta via consejo de ministros</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>Ejecuta via liderazgo de la comisión</li> </ul>	
<b>Otras dependencias</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Relación según mandato legal</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Relación via el rol Directivo y liderazgo de la comisión</li> </ul>		

### PROPUESTA A - VICEMINISTERIO

La principal característica de esta propuesta es la creación de un viceministerio que tenga las facultades de incidir ya sea en la planificación del estado, o en adquisiciones. Las funciones clave de acuerdo a las buenas prácticas para un modelo de gobernanza exitoso se detallan a continuación:

Nivel	Función principal(es)
<b>Directivo</b>	1. Formular las políticas, planes y la estrategia nacional de desarrollo para la transformación digital gubernamental y regir su ejecución.

---

2. Desarrollar planes y proyectos de reducción de brecha digital en el uso de servicios públicos, inclusión digital, acercamiento a la ciudadanía y participación ciudadana electrónica.

---

**Líder  
(LNTD)**

3. El titular de la entidad debe de cumplir la función de Líder de Transformación Digital de país, representando a Guatemala como máximo líder y responsable de impulsar la transformación digital del país (Chief Information Officer). El titular debe de asignar un Jefe de Datos (Chief Data Officer) como máximo responsable de los datos gubernamentales.

4. Representar internacionalmente al país en temas para la transformación digital gubernamental, así como en los tratados y convenios sobre tecnologías de la información y las comunicaciones ratificados por el país.

5. Crear, convocar y coordinar grupos de trabajo interinstitucionales que permitan cumplir con las funciones aquí enumeradas.

---

**Operador**

6. Crear políticas, planes y programas de desarrollo que fomenten el uso de las tecnologías de la información como soporte a los planes de desarrollo y aumento de la competitividad del país en los distintos sectores.

7. Establecer lineamientos para las entidades públicas que les permitan la formulación de planes y políticas de transformación digital gubernamental, proporcionando estándares para ejecución, asesorando en la creación de normas y regulaciones jurídicas necesarias para su cumplimiento.

8. Promover la creación y el mejoramiento de los instrumentos jurídicos y administrativos necesarios para crear soluciones novedosas y efectivas a las necesidades de los ciudadanos con el uso de tecnología creando estándares de uso para tecnologías emergentes en el sector público.

9. Desarrollar planes y programas específicos vinculados a la simplificación de trámites y servicios en línea e interoperabilidad gubernamental.

10. Crear los planes de formación para habilidades digitales de los funcionarios públicos a implementar y cumplir por las entidades públicas, y coordinar su implementación con la entidad encargada.

11. Participar en la definición de políticas, metodologías y buenas prácticas en Seguridad de la Información.

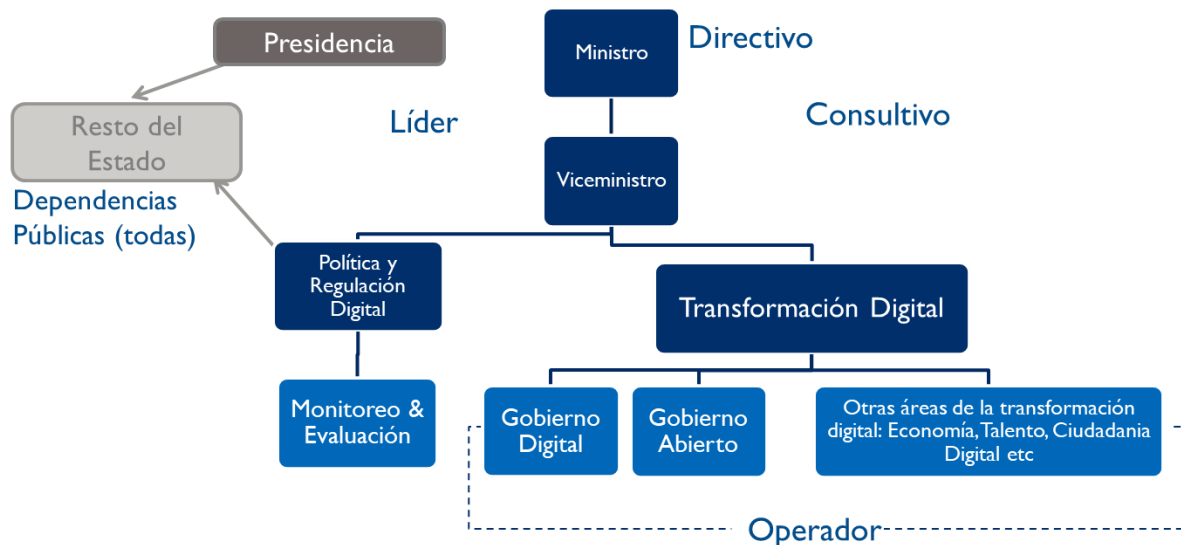
---



	<p>12. Diseñar y desarrollar estrategias de comunicación masivas hacia los ciudadanos para explicar las utilidades y potencialidades del uso de las Tecnologías en el sector público.</p>
<b>Cumplimiento</b>	<p>13. Evaluar y publicitar la penetración, por medio de índices y reportes anuales sobre el uso y comportamiento de las tecnologías de la información y las comunicaciones en el entorno gubernamental, creando en alianza con sectores académicos y de sociedad civil un observatorio para la transformación digital gubernamental.</p> <p>14. Desarrollar propuestas de marcos legales y reglamentaciones a implementar por cada organismo público en sus proyectos digitales que les permitan avanzar digitalmente de forma segura, integrada y cercana a los ciudadanos.</p> <p>15. Dictar normas técnicas relativas a la contratación de bienes y servicios informáticos o a su desarrollo.</p> <p>16. Crear un plan anual de inversión estratégica en tecnologías, y en consulta con las entidades del estado asignar el porcentaje mínimo de presupuesto que las instituciones deben de invertir en servicios de tecnología, de conformidad con las prioridades de los planes y estrategias de gobierno.</p>
<b>Consultivo</b>	<p>17. Crear, convocar y coordinar un consejo consultivo integrado por: un miembro de cámaras y sectores empresariales relacionadas con tecnología, un designado por los decanos de las universidades el país que cuenten con facultad de ingeniería en sistemas o ciencias de computación, un representante del consejo nacional de ciencia y tecnología, un designado de sociedad civil organizada trabajando en temas relacionados a estas funciones, un miembro de una instancia multi institucional del organismo ejecutivo, un representante de: organismo legislativo, organismo judicial, de entidades autónomas o descentralizadas, de la contraloría general de cuentas, ministerio de finanzas, y ministerio de la defensa, así como un representante de las municipalidades.</p>
<b>Otras dependencias</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se conforma por Organismos Judicial, Legislativo, Descentralizadas, Autónomas que siguen vía estandarización o normativa los lineamientos de transformación digital en sus propios esquemas funcionales.</li> </ul>

**Propuesta A**  
Estructura áreas sustantivas

Figura: Viceministerio Transformación Pública Digital



**PROPUESTA B – COMISIÓN PRESIDENCIAL**

La característica clave de esta propuesta es la creación de una comisión presidencial que se apoya por medio de un comité o junta de transformación digital formada desde la presidencia por ministerios clave, y que faculte a la comisión para incidir en la planificación del estado, adquisiciones o el control interno. Este arreglo debe de contar con estas funciones clave tomando en cuenta las buenas prácticas para un modelo de gobernanza exitoso:

Nivel	Función principal(es)
<b>Directivo</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Formular las políticas, planes y la estrategia nacional de desarrollo para la transformación digital gubernamental y regir su ejecución.</li> <li>2. Desarrollar planes y proyectos de reducción de brecha digital en el uso de servicios públicos, inclusión digital, acercamiento a la ciudadanía y participación ciudadana electrónica.</li> </ol>
<b>Líder (LNTD)</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>3. El titular de la entidad debe de cumplir la función de Líder de Transformación Digital de país, representando a Guatemala como máximo líder y responsable de impulsar la transformación digital del país (Chief Information Officer). El titular debe de asignar un Jefe de Datos (Chief Data Officer) como máximo responsable de los datos gubernamentales.</li> </ol>

---

4. Representar internacionalmente al país en temas para la transformación digital gubernamental, así como en los tratados y convenios sobre tecnologías de la información y las comunicaciones ratificados por el país.

5. Crear, convocar y coordinar grupos de trabajo interinstitucionales que permitan cumplir con las funciones aquí enumeradas.

---

## **Operador**

6. Crear políticas, planes y programas de desarrollo que fomenten el uso de las tecnologías de la información como **soporte a los planes de desarrollo** y aumento de la competitividad del país en los distintos sectores.

7. Establecer **lineamientos para las entidades públicas** que les permitan la formulación de planes y políticas de transformación digital gubernamental, proporcionando estándares para ejecución, asesorando en la creación de normas y regulaciones jurídicas necesarias para su cumplimiento.

8. Promover la creación y el mejoramiento de los instrumentos jurídicos y **administrativos** necesarios para crear soluciones novedosas y efectivas a las necesidades de los ciudadanos con el uso de tecnología creando estándares de uso para tecnologías emergentes en el sector público.

9. Desarrollar planes y programas específicos vinculados a la **simplificación de trámites y servicios** en línea e interoperabilidad gubernamental.

10. Crear los planes de **formación para habilidades digitales** de los funcionarios públicos a implementar y cumplir por las entidades públicas, y coordinar su implementación con la entidad encargada.

11. Participar en la definición de políticas, metodologías y buenas prácticas en **Seguridad de la Información**.

12. Diseñar y desarrollar **estrategias de comunicación masivas** hacia los ciudadanos para explicar las utilidades y potencialidades del uso de las Tecnologías en el sector público.

---

## **Cumplimiento**

13. **Evaluar y publicitar la penetración, por medio de índices y reportes** anuales sobre el uso y comportamiento de las tecnologías de la información y las comunicaciones en el entorno gubernamental, creando en alianza con sectores académicos y de sociedad civil un observatorio para la transformación digital gubernamental.

---

---

14. Desarrollar **propuestas de marcos legales y reglamentaciones** a implementar por cada organismo público en sus proyectos digitales que les permitan avanzar digitalmente de forma segura, integrada y cercana a los ciudadanos.

15. Dictar **normas técnicas relativas a la contratación** de bienes y servicios informáticos o a su desarrollo.

16. Crear un **plan anual de inversión estratégica** en tecnologías, y en consulta con las entidades del estado asignar el porcentaje mínimo de presupuesto que las instituciones deben de invertir en servicios de tecnología, de conformidad con las prioridades de los planes y estrategias de gobierno.

---

**Consultivo**

17. Crear, convocar y coordinar un consejo consultivo integrado por: un miembro de cámaras y sectores empresariales relacionadas con tecnología, un designado por los decanos de las universidades el país que cuenten con facultad de ingeniería en sistemas o ciencias de computación, un representante del consejo nacional de ciencia y tecnología, un designado de sociedad civil organizada trabajando en temas relacionados a estas funciones, un miembro de una instancia multi institucional del organismo ejecutivo, un representante de: organismo legislativo, organismo judicial, de entidades autónomas o descentralizadas, de la contraloría general de cuentas, ministerio de finanzas, y ministerio de la defensa, así como un representante de las municipalidades.

---

**Otras dependencias**

- Se conforma por Organismos Judicial, Legislativo, Descentralizadas, Autónomas que siguen vía estandarización o normativa los lineamientos de transformación digital en sus propios esquemas funcionales.

## Propuesta B

Estructura áreas sustantivas

Figura: Comisión Presidencial Transformación Pública Digital



## PARTICIPACIÓN

Para asegurar que se tomen en cuenta diversidad de voces para cualquier de estas dos propuestas se recomienda la creación de un Consejo Consultivo que tenga una estructura que al menos cubra estas funciones:

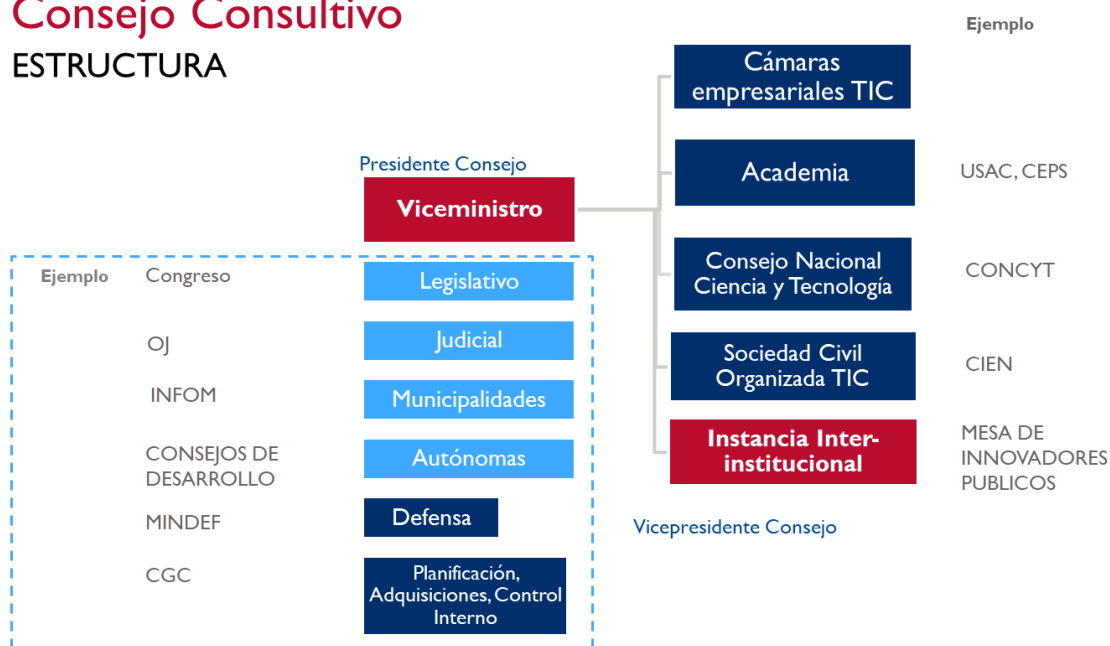
- A Formular propuestas sobre los Planes, Agendas o Estrategias dirigidas a impulsar la transformación digital del gobierno.
- B Asesorar sobre la evaluación y el impacto de las políticas adoptadas para la transformación digital gubernamental.
- C Contribuir a la difusión de los Planes, Agendas o Estrategias de transformación digital del gobierno.
- D Asesorar en materia uso de herramientas tecnológicas para garantizar la conectividad digital de los ciudadanos y empresas.

E Fomenta la participación de todos los sectores por medio de participaciones tematicas a entidades pertinentes.

Un esquema funcional para Guatemala, que cubre estas funciones clave se presenta a continuación:

## Consejo Consultivo

### ESTRUCTURA



## CONCLUSIONES

Una serie de ventajas y desventajas se resumen en la siguiente tabla y se detallan a continuación.

Propuesta A		Propuesta B	
Viceministerio		Comisión	
Ventaja	Desventaja	Ventaja	Desventaja
Marco normativo sólido	Dependencia del posicionamiento político del Ministerio a cargo.	Agilidad temática	Dependencia del liderazgo y de política.
Posicionamiento alto en la escala de	Riesgo de crecimiento en estructura	Cercanía a tomadores de decisiones.	Posicionamiento bajo en la escala de

instituciones del gobierno.	organizacional y pérdida de agilidad.	instituciones del gobierno.
Asignación presupuestaria sólida.		Asignación presupuestaria menor.
Puede ejercer funciones de cumplimiento.		Dependencia de otras instituciones para cumplimiento.
Institucionalidad alta.		Temporalidad.

## PROPUESTA A – VICEMINISTERIO

### VENTAJAS

- **Marco normativo sólido:** con la creación de una ley específica que abarque los temas de transformación digital gubernamental brindando presupuesto y funciones específicas, además de normar las relaciones entre las entidades de gobierno en este tema.
- **Posicionamiento alto en la escala de instituciones del gobierno:** la figura de viceministerio le da más autoridad según la idiosincrasia de la cultura gubernamental en Guatemala.
- **Asignación presupuestaria sólida:** una normativa o la absorción dentro de un ministerio debería de incluir una asignación presupuestaria que le permita realizar actividades de inversión en temas transversales de gobierno.
- **Puede ejercer funciones de cumplimiento:** una entidad de este tipo le permite crear con más facilidad acuerdos y normativas para ejercer actividades de planificación, control y adquisiciones relacionadas a la transformación gubernamental.
- **Institucionalidad alta:** dado el carácter menos atemporal de un viceministerio la probabilidad de sostenibilidad de los esquemas de gobernanza es más alta.

### DESVENTAJA

- **Dependencia del posicionamiento político del Ministerio a cargo:** dependiendo de bajo qué ministerio quede a cargo esta dependencia es sujeta al liderazgo político del ministro titular.
- **Riesgo de crecimiento en estructura organizacional y pérdida de agilidad:** la figura más sólida también tiene el riesgo de crecimiento administrativo y organizacional y perder en el transcurso agilidad de ejecución.

## PROPUESTA B - COMISIÓN

### VENTAJA

- **Agilidad temática:** la conceptualización del tamaño en el número de personal asignado a una comisión presidencial le proporciona la agilidad para abordar diversos temas de manera rápida.
- **Cercanía a tomadores de decisiones:** dado que el comisionado presidencial reporta directamente al presidente la línea de mando es corta y las decisiones pueden ser más expeditas.

## DESVENTAJA

---

- **Dependencia del liderazgo y de política:** La comisión depende del liderazgo técnico y de la pericia política de su líder.
- **Posicionamiento bajo en la escala de instituciones del gobierno:** en la estructura de la burocracia de Guatemala una comisión presidencial está en el nivel más bajo de la percepción de autoridad dentro del cuerpo de funcionarios públicos.
- **Asignación presupuestaria menor:** la figura de comisión no obliga a una asignación presupuestaria vía marco normativo, y restringe los montos que pueden asignarse más allá de su operación.
- **Dependencia de otras instituciones para cumplimiento:** no puede ejercer funciones de control interno, planificación o adquisiciones más allá de asesoramiento y guía a las entidades encargadas.
- **Temporalidad:** usualmente una comisión presidencial tiene vigencia durante un periodo de gobierno (4 años en Guatemala) aunque hay varios precedentes de mayor duración por su validez temática.