



Transformación digital y desarrollo

Descripción

Sebastián Nieto Parra es jefe para América Latina y el Caribe, Centro de desarrollo de la OCDE.

AVANCE

La pandemia de COVID-19 ha dado un impulso sin precedentes a la transformación digital pero al mismo tiempo reflejó las importantes brechas digitales existentes en América Latina. La adopción de tecnologías digitales ha sido fundamental para garantizar durante los confinamientos una cierta continuidad en la actividad empresarial, los servicios públicos y el trabajo y el estudio desde el hogar. Sin embargo, la brecha digital —en particular la falta de Internet de banda ancha de alta velocidad y de competencias digitales adecuadas— ha impedido a muchos, especialmente a los más vulnerables, aprovechar las ventajas de estas soluciones. Así, para aprovechar al máximo la transformación digital para el desarrollo de la región se deben realizar acciones de política a nivel de los hogares, empresas e instituciones y enmarcadas dentro de un contrato social que incluya las diferentes tendencias que están transformando las economías y las sociedades.

Tras la crisis del Covid-19, la digitalización ha demostrado ser un elemento fundamental para impulsar el desarrollo de América Latina. Anterior a la crisis del Covid-19, los gobiernos, las empresas y los ciudadanos percibían la transformación digital como una oportunidad para el desarrollo. Sin embargo, gracias a la multitud de actividades virtuales durante los meses de confinamiento, tales como el teletrabajo, el comercio por Internet y la educación en línea, se ha percibido que la digitalización no es solo una oportunidad sino también una necesidad para promover el desarrollo de la región.

En efecto, la reciente tendencia a nivel global del uso de Internet por parte de todos los actores económicos, sociales y gubernamentales confirma que América Latina debe incluir esta agenda como prioridad de pública política. Junto con la transición verde, la transformación digital es una tendencia global que la región debe incluir dentro de su modelo de desarrollo. Así, la transformación digital plantea desafíos y oportunidades y que, si se acompaña de políticas efectivas, puede ayudar a superar las trampas del desarrollo de América Latina y el Caribe. Aunque ya se han puesto en marcha algunas medidas para aprovechar las oportunidades que se presentan, serán necesarios nuevos planteamientos en materia de políticas y también en inversiones complementarias.

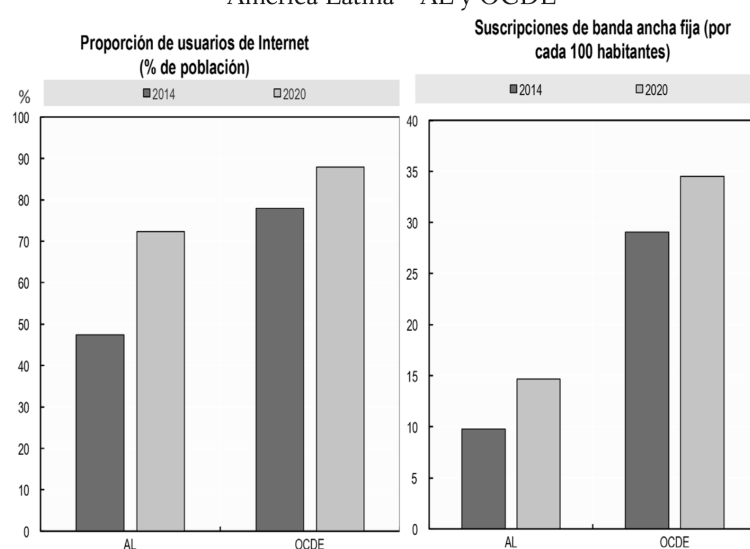
Bajo un planteamiento centrado en el bienestar de las personas, este artículo se concentra en algunos aspectos clave para un mayor y mejor uso de la digitalización a nivel de los hogares, las empresas y las instituciones.

En estos tres aspectos, algunos elementos transversales son esenciales a considerar y que son tratados en las conclusiones. Primero, la transformación digital debe hacer parte de un contrato social renovado que contribuya a promover consensos entre diferentes actores a nivel nacional. Segundo, la política fiscal, basada en mayor progresividad y en favor de la creación de empleo formal, debe garantizar la financiación de esta agenda ambiciosa y necesaria. Finalmente, la cooperación internacional renovada debe favorecer el diálogo de pares así como el intercambio de conocimiento y de tecnologías, para aprovechar plenamente el potencial de la transformación digital en la región.

Hacia una agenda digital inclusiva a nivel de los hogares

A pesar de una mejora sustancial en términos de acceso a Internet en los últimos años, en América Latina aún persiste una brecha importante con respecto al promedio de los países de la OCDE, la cual afecta ante todo a la población más vulnerable. El número de usuarios de Internet permanece todavía 15 puntos porcentuales por debajo del promedio de la OCDE y sobre todo se constata que el número de suscripciones de banda ancha fija es inferior al 15% (Gráfico 1, Paneles A y B). Además, más de 6 de cada 10 hogares con ingresos per cápita en el quintil inferior de la distribución de los ingresos no tienen acceso a la conexión fija a Internet de banda ancha de alta velocidad necesaria para trabajar o estudiar a distancia.

Gráfico 1. Transformación digital y desarrollo:
América Latina – AL y OCDE



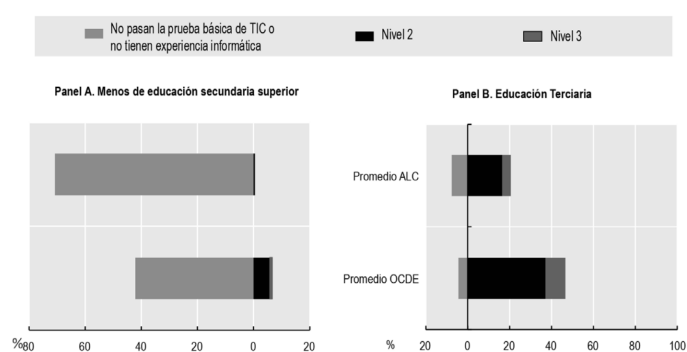
Fuente: Panel A y B: ITU (2022), World Telecommunication/ICT Indicators Database, International Telecommunication Union, Geneva, <https://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Pages/publications/wtid.aspx>.

Los problemas estructurales preexistentes, como la brecha digital, también repercuten en los niveles de informalidad e incrementan la desigualdad. La brecha digital ha agravado la desigualdad en la región y ha afectado de manera desproporcionada a los trabajadores informales. La desigualdad generada por la pandemia queda en evidencia, principalmente, en la capacidad de teletrabajar, que

guarda relación con el nivel de ingresos.

Igualmente, la falta de competencias digitales conlleva a que los trabajadores y estudiantes vulnerables sean privados de los beneficios generales de la transformación digital. A diferencia del promedio de la OCDE, una gran parte de los adultos de la región sin educación secundaria superior carecía de la competencia básica necesaria para la prueba de resolución de problemas de la Evaluación Internacional de las Competencias de los Adultos. Inclusive, al analizar los adultos con una educación terciaria, la brecha en competencias digitales con respecto a los países de la OCDE es considerable (Gráfico 1, Panel C).

Panel C. Dominio en la resolución de problemas por nivel de formación, países seleccionados de América Latina



Fuente: OECD et al. (2020), Perspectivas económicas de América Latina 2020: Transformación digital para una mejor reconstrucción, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/f2fdced2-es> basado en OCDE/PIAAC (2018), Evaluación de Competencias Habilidades de Adultos (base de datos), www.oecd.org/skills/piaac/data/.

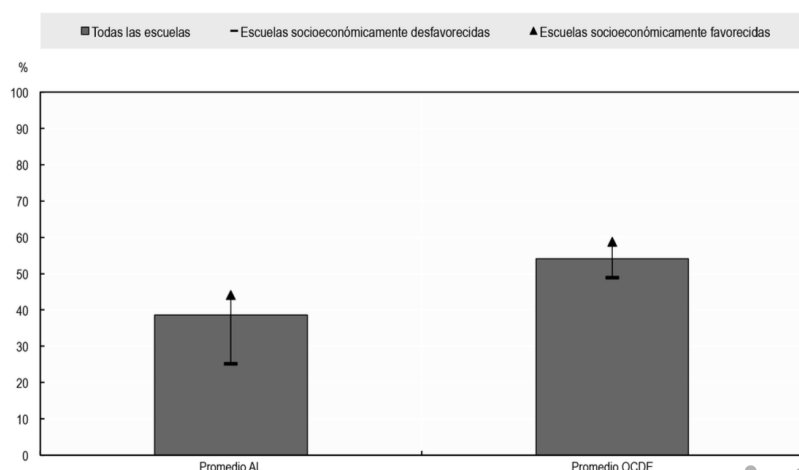
Así, la mejora de la conectividad es solo el primer paso para aprovechar al máximo las tecnologías y oportunidades digitales y los Estados, mediante su intervención en las políticas abiertas en el mercado laboral así como en las políticas educativas, deben abordar las brechas en competencias básicas y habilidades digitales. Así, estas brechas del conocimiento pueden agravar la brecha digital. Por lo tanto, los Estados deben elaborar estrategias integrales en relación con las habilidades, en coherencia con sus estrategias productivas, incluyendo la etapa de la educación infantil y la formación continua para que las habilidades cognitivas, metacognitivas, técnicas y digitales lleguen a todos.

Los puestos de trabajo menos cualificados y los que requieren una formación media baja corren un mayor riesgo de desaparecer en un futuro próximo. En particular, se estima que 1 de cada 4 trabajos tiene un alto riesgo de automatización. Estos desafíos ponen de manifiesto la importancia de construir una transformación digital que funcione para todos en el período de recuperación posterior a la pandemia. En este sentido, es preciso adoptar políticas que vayan más allá de la dimensión social y favorezcan la formalización del empleo. Estas políticas deben estar encaminadas a reducir la brecha digital y aumentar las competencias digitales para aprovechar al máximo las nuevas tecnologías.

Si se quiere cerrar brechas, es fundamental trabajar las habilidades digitales desde una edad temprana. En todos los niveles de educación y formación, las nuevas tecnologías ofrecen oportunidades de aprendizaje. Las nuevas tecnologías en el ámbito de la educación pueden apoyar el desarrollo de las habilidades del siglo XXI. El cuerpo docente desempeña un papel fundamental para que la transformación digital sea inclusiva, puede integrar las tecnologías digitales en el aula y velar por que las TIC (Tecnología de la información y las comunicaciones) tengan un efecto positivo en el

aprendizaje. Esto exige una alta capacitación de los profesores, amplia y apropiada. No será suficiente que los centros educativos y los estudiantes de entornos desfavorecidos tengan más acceso a Internet. También hay que ofrecer plataformas eficaces para el aprendizaje, como puede ser el apoyo al aprendizaje en línea a todos los niveles socioeconómicos (Gráfico 1, Panel D).

Panel D. Disponibilidad de una plataforma eficaz de apoyo al aprendizaje en línea por nivel socioeconómico de los centros educativos, países seleccionados de América Latina



Fuente: Fuente: OECD et al. (2020), Perspectivas económicas de América Latina 2020: Transformación digital para una mejor reconstrucción, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/f2fdced2-es> basado en PISA 2018 (base de datos), www.oecd.org/pisa/data/2018database/.

La transformación digital debe ofrecer oportunidades a las mujeres con el fin de buscar una mejor inserción en el mercado laboral. Las nuevas tecnologías y la aceleración de la digitalización durante la pandemia pueden ayudar a las mujeres en el futuro a seguir trabajando desde casa, ofrecer trabajo a tiempo parcial, conciliar la vida familiar y laboral de forma más eficaz y reducir los costos y el tiempo invertido en transporte. Sin embargo, la brecha digital de género puede dificultar la inclusión de la mujer en el futuro del trabajo, por ejemplo debido a diferencias en la edad del primer acceso a dispositivos digitales y en la percepción de las competencias necesarias para desenvolverse en el mundo digital. Conseguir una transformación digital inclusiva que englobe el acceso de la mujer a las tecnologías digitales y desarrollar medidas para impartir las competencias necesarias para usarlas facilitará que las mujeres se incorporen al mercado laboral a través de nuevas formas de trabajo; un ejemplo es el de la economía de las plataformas.

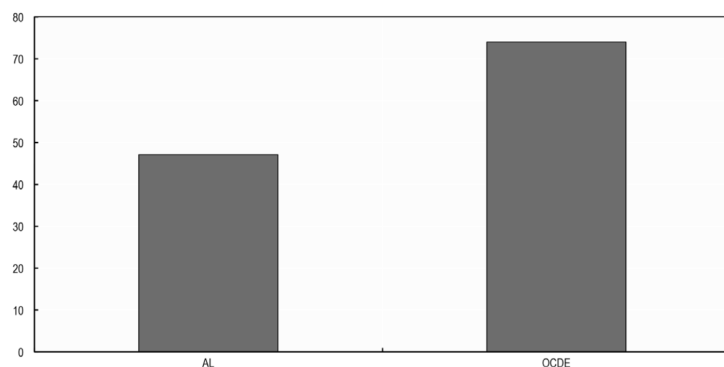
Para garantizar un mejor aprovechamiento de la transformación digital en los hogares, y en particular los trabajadores, los estudiantes y las mujeres, el gasto público debería dirigirse a la población más vulnerable y gradualmente promover un mayor gasto de capital. Estas acciones deberán estar compaginadas junto con la transición a una economía con bajas emisiones de carbono.

Promoviendo la transformación digital en el tejido empresarial

A pesar de los avances en términos de conectividad, el ritmo de la transformación digital ha sido moderado en las empresas. La digitalización de los procesos productivos está muy rezagada en comparación con otras regiones. El crecimiento promedio de la adopción digital para la transformación

productiva en la región ha sido relativamente moderado en comparación con los avances conseguidos en otras economías emergentes, sobre todo en China y en el Sudeste Asiático. Además, cuando se analiza la adopción por parte de las empresas de las tecnologías emergentes, como la inteligencia artificial o la robótica, la brecha es considerable con respecto a los países de la OCDE (Gráfico 1, Panel E).

Panel E. Uso de tecnología emergente 2020



Nota: La adopción de tecnología emergente se mide como la respuesta estandarizada sobre la medida en que los países adoptan cinco tipos de tecnología emergente (inteligencia artificial, robótica, aplicaciones y mercados habilitados para la web, análisis de big data y computación en la nube) que van desde 1 (no en todos) a 7 (en gran medida, a la par de los países tecnológicamente más avanzados).

Fuente: Network Readiness Index, 2021

Es fundamental seguir promoviendo una mayor transformación digital con el fin de generar cambios importantes para las empresas y la dinámica del mercado. Si bien la transformación digital presenta una oportunidad para abordar el persistente desafío de la baja productividad, también existe el riesgo de que se acentúen las disparidades de productividad según el tamaño de la empresa, que ya son considerables.

América Latina enfrenta una oportunidad única para repensar su modelo de desarrollo para lo cual se debe hacer mediante un proceso participativo y de generación de consensos

A pesar de los avances logrados en los últimos años, la escasa adopción incluso de tecnologías básicas, especialmente entre las pequeñas empresas, demuestra que aún hay margen para una mayor intervención en el ámbito de las políticas. Por ejemplo, en algunos países de América Latina la brecha entre las pequeñas y grandes empresas que poseen su propio sitio web es superior a 30 puntos porcentuales. Además, las empresas más grandes han conseguido disponer de mayores velocidades de conexión, lo cual también condiciona el tipo de servicios a los que pueden acceder y ofrecer, generando así mayores brechas de productividad. Si se adoptaran las políticas adecuadas, las tecnologías digitales podrían ayudar a cerrar la brecha de productividad existente con respecto a las empresas más grandes.

El futuro de la región en la nueva geografía económica implica cadenas de valor regionales que la hagan menos dependiente de las manufacturas importadas y mejoren la estructura productiva hacia bienes más sofisticados. Las políticas industriales y tecnológicas deben fortalecer las capacidades productivas y la generación de nuevos sectores estratégicos. Esto aportaría una mayor resiliencia a las redes regionales de producción que se enfrentan al desafío de la diversificación de proveedores

(tanto en términos de países como de empresas) que favorece las ubicaciones más cercanas a los mercados de consumo final (nearshoring) o la reubicación de procesos tecnológicos y productivos estratégicos (reshoring).

Un mercado único digital podría ser una forma de fomentar el desarrollo tecnológico en América Latina. La integración regional y las estrategias de políticas coordinadas serán fundamentales para garantizar la creación de oportunidades digitales que aumenten la productividad. Un mercado integrado sería económicamente beneficioso para la región. Por ejemplo, desde la creación de la estrategia de mercado único digital en la Unión Europea, su grado de digitalización creció más que el de otros países de la OCDE que no forman parte de este espacio.

Hacia instituciones más creíbles, inclusivas, eficientes e innovadoras gracias a la nueva era digital

Las crecientes aspiraciones sociales agravan la insatisfacción ciudadana en América Latina. La transformación digital y el auge de los “ciudadanos digitales” han desempeñado un papel importante en la configuración de las aspiraciones sociales. La expansión de los teléfonos inteligentes y la aparición de nuevas formas de comunicación han dado lugar a un profundo cambio cultural en las sociedades de la región, especialmente entre los jóvenes y los urbanitas, que tienen un mayor nivel educativo y más aspiraciones que sus padres, pero se enfrentan a diversas dificultades por lo que se refiere a las oportunidades laborales. Estos jóvenes urbanos más conectados tienden ahora a comparar su estilo de vida con el de sus pares internacionales y no con el de la generación de sus padres, y sus expectativas insatisfechas provocan desilusión.

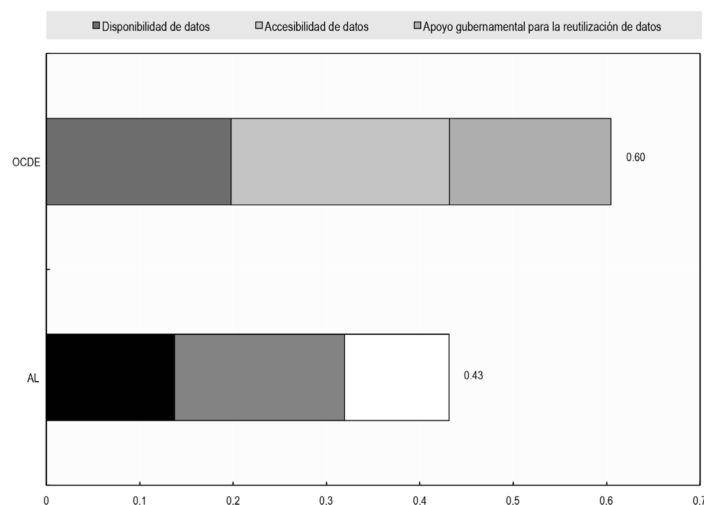
La transición hacia gobiernos digitales puede ayudar a las instituciones públicas a ser más creíbles, inclusivas, eficientes e innovadoras.

El gobierno abierto puede hacer que las instituciones públicas sean más creíbles al mejorar la transparencia, el acceso a la información y la participación ciudadana. La seguridad digital, la regulación de la privacidad y la gestión segura y transparente de los datos son importantes para garantizar la confianza del público en las tecnologías digitales. En 2020, los países de la región tenían 53 planes de acción de gobierno abierto, 38 implementados y 15 en progreso. Así, garantizar una gestión de datos fiable y ética y una infraestructura digitalmente segura es fundamental para fomentar la confianza y facilitar la adopción de tecnología.

Las tecnologías digitales, como el aprendizaje en línea y la telemedicina, pueden apoyar servicios públicos más inclusivos y la participación de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones. Las tecnologías digitales también pueden beneficiar a los gobiernos al facilitar la interacción con las partes interesadas (consultas en línea) y la participación ciudadana en la toma de decisiones (toma de decisiones por medios digitales). Las plataformas digitales pueden constituir un medio de costo reducido para que los gobiernos interactúen con las partes interesadas durante la formulación, el seguimiento y la aplicación de políticas. Si se combina con inversiones en el desarrollo de infraestructuras y talento y competencias digitales, la transformación digital puede ayudar a las administraciones a prestar servicios públicos más inclusivos, de manera que las instituciones públicas resulten más accesibles y se centren más en la ciudadanía. Sin embargo, los resultados del Índice de Datos Abiertos, Útiles y Reutilizables (OURdata) de la OCDE para ALC siguen mostrando grandes disparidades en relación con la publicación de datos gubernamentales abiertos y su uso para la rendición de cuentas, la formulación de políticas y el diseño y la prestación de servicios (Gráfico 1,

Panel F).

Panel F. Índice OURdata de la OCDE



Fuente: OECD et al. (2020), Perspectivas económicas de América Latina 2020: Transformación digital para una mejor reconstrucción, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/f2fcded2-es> basado en BID-OCDE (2019), «Encuesta de Datos Abiertos Gubernamentales», OCDE (2018) «Encuesta de Datos Abiertos 12 Gubernamentales».

La automatización de servicios puede hacer que las instituciones sean más eficientes. Por ejemplo, aún se necesitan, en promedio 5.4 horas para completar una transacción pública en la región, con grandes diferencias entre países, que pueden ir hasta más de 10 horas en algunos países.

Mejorar la focalización del gasto a las poblaciones más vulnerables y promover mayor gasto de capital permitirán una adecuada implementación de la era digital en la región.

Finalmente, las herramientas digitales pueden apoyar enfoques innovadores de políticas públicas, utilizando nuevas fuentes de datos, mejorando así el proceso de formulación de políticas desde la planeación hasta el monitoreo de políticas.

Conclusiones

América Latina enfrenta una oportunidad única para repensar su modelo de desarrollo para lo cual se debe hacer mediante un proceso participativo y de generación de consensos. Bajo esta perspectiva, la implementación de un nuevo contrato social es fundamental, para lo cual se requieren acciones en áreas como el impulso de la productividad y generación de empleo formal, mejoras en los sistemas de protección social y el fortalecimiento de las instituciones. En cada una de estas acciones, tendencias globales, como la transformación digital y el cambio climático, son áreas transversales a tener en consideración.

Posterior a la pandemia, la digitalización pasó de ser una oportunidad a una necesidad para el desarrollo de América Latina. En este sentido, se requieren acciones concretas que beneficien su aprovechamiento a nivel de los hogares, incluidos los trabajadores y estudiantes, las empresas y las instituciones. Se ha insistido considerablemente en la mejora de las infraestructuras, pero el espectro debe ser más amplio e incluye la necesidad de fomentar mayores competencias digitales y acertados

marcos regulatorios que permitan beneficiar a toda la población. Sin un marco digital inclusivo no se puede promover mejoras en el bienestar de los ciudadanos de la región.

En un contexto de caída de la confianza en los gobiernos y los servicios públicos, las tecnologías y los datos digitales pueden ser fundamentales para permitir un mejor diseño de los servicios públicos y estrategias de prestación que promuevan servicios públicos integrados y centrados en el ser humano que beneficien a todos.

Para aprovechar todo su potencial, la transformación digital debe abordarse de manera integral dentro de las estrategias de desarrollo de América Latina, instrumentos que pueden servir en la implementación de los contratos sociales en la región. Los planes nacionales de desarrollo (PND) y las agendas digitales son herramientas estratégicas clave para planificar y coordinar la transformación digital. Si bien en muchos países se ha llevado un proceso efectivo en la elaboración de las agendas digitales, el gran reto pendiente es en su implementación. Respecto a los PND, entre los 16 PND analizados de la región, la mayoría incluye políticas para ampliar el acceso y uso de tecnologías digitales, así como para aumentar la inversión en infraestructura de comunicaciones. Las políticas para abordar el futuro del trabajo también están ganando relevancia en los PND y en sus próximas ediciones deberá ser una prioridad.

La cooperación internacional es una dimensión clave para aprovechar al máximo la transformación digital.

Además de la necesidad de incluir la agenda digital dentro de un contrato social renovado y a través de instrumentos como los PND, para aprovechar al máximo la transformación digital se requiere agregar dos elementos. Primero, su financiación donde el papel de la política fiscal es fundamental. Segundo, una cooperación internacional renovada, la cual contribuya a aprovechar al máximo la transformación digital para América Latina.

Respecto a la política fiscal, para que el gasto en materia digital sea sostenible en la mayoría de los países de América Latina deben tomarse acciones a nivel de impuestos, gasto focalizado y de gestión de deuda soberana. En el complejo contexto actual, los plazos, la rapidez y la forma en que se produzcan dichos incrementos deberán adaptarse a la situación de cada país y respaldarse con un amplio consenso alcanzado a través del diálogo nacional y de una comunicación clara. Para ello es necesario mejorar el poder redistributivo del sistema tributario aumentando los impuestos sobre la renta de forma progresiva, ampliando el alcance de los impuestos a la propiedad y el patrimonio, revisando algunos gastos tributarios y continuando una armonización internacional a los impuestos a la economía digital. Una buena gestión de la deuda pública y mejor coordinación internacional permitirá igualmente financiar la recuperación digital y evitando la caída en crisis de deuda soberana. Finalmente, mejorar la focalización del gasto a las poblaciones más vulnerables – en áreas clave como la educación en línea o las competencias digitales – y promover mayor gasto de capital permitirán una adecuada implementación de la era digital en la región.

Finalmente, dado que la digitalización genera oportunidades y desafíos que trascienden las fronteras, la cooperación internacional es una dimensión clave para aprovechar al máximo la transformación digital. Así, es fundamental coordinar las políticas a escala internacional que promuevan la digitalización para todos. La cooperación internacional tradicional no ha cumplido las expectativas. Debe evolucionar hacia un modelo renovado, basado en tres pilares. En primer lugar, este modelo

debe tener como objetivo apoyar las estrategias de desarrollo de los países de América Latina, teniendo en cuenta el carácter multidimensional de sus desafíos de desarrollo y vinculándolos a las prioridades internacionales. En segundo lugar, debe basarse en plataformas de diálogo inclusivas y productivas, en las que participen en igualdad de condiciones países de todo tipo de desarrollo. En tercer lugar, la cooperación internacional deberá incluir más instrumentos y más actores, ampliando las posibilidades y los efectos de la acción coordinada.

Frente a esta agenda ambiciosa y necesaria de la digitalización, más que nunca se requiere un marco comprensivo en el que varios actores a nivel nacional e internacional hagan parte de forma coordinada y contribuyan a diseñar e implementar elementos de política que van más allá de las infraestructuras de las telecomunicaciones.

[1] Este artículo se basa de los siguientes trabajos en conjunto: OECD et al. (2021), *Perspectivas económicas de América Latina 2021: Avanzando juntos hacia una mejor recuperación*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/2958a75d-es> y OECD et al. (2020), *Perspectivas económicas de América Latina 2020: Transformación digital para una mejor reconstrucción*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/f2fdced2-es>

Fecha de creación

15/03/2022

Autor

Sebastián Nieto Parra

Nuevarevista.net