

El Estado actual de la transformación digital en la administración pública argentina

The current state of digital transformation in Argentina's public administration

Estela Josefina Condrac

Universidad del Norte Santo Tomás de Aquino

josefina.condrac@unsta.edu.ar

<https://orcid.org/0000-0002-2987-9587>

Resumen: En este artículo nos preguntamos qué rol podrá asumir la innovación basada en la digitalización de funciones en las distintas áreas que conforman el sector público, teniendo en cuenta la peculiar acción transformadora que dichos procesos están mostrando en los países más avanzados. El fin general es el de evaluar el impacto de las actuales iniciativas existentes en tema de aplicación de procesos y recursos de digitalización en la administración del Estado en la Argentina, explorando además, en una perspectiva comparativa, algunas experiencias que se pueden evidenciar en este sector en el escenario internacional. Coherentemente con este objetivo se realizó un análisis de la legislación y la documentación institucional que se refiere a programas y procedimientos de digitalización en la administración pública, observando la existencia de una planificación general de una cierta amplitud, aun si es oportuno tener en cuenta que los principales planes proveídos hasta ahora son relativamente recientes, por lo cual todavía no es posible relevar un historial de medidas aplicativas particularmente significativo.

Palabras claves: digitalización, administración pública, inteligencia artificial, gobierno digital, inclusión digital.

Abstract: In this article, we ask what role innovation based on the digitalization of functions may assume in the various areas that make up the public sector, taking into account the peculiar transformative action that these processes are showing in the most advanced countries. The general aim is to evaluate the impact of current initiatives regarding the application of digitalization processes and resources in the administration of the State in Argentina, also exploring, from a comparative perspective, some experiences that can be observed in this sector on the international stage. Consistently with this objective, an analysis was carried out of the legislation and institutional documentation referring to programs and procedures of digitalization in public administration, observing the existence of a general planning framework of a certain scope, even though it is appropriate to consider that the main plans provided so far are relatively recent, and therefore it is still not possible to identify a particularly significant record of implemented measures.

Keywords: digitalization, public administration, artificial intelligence, digital government, digital inclusion.

Introducción

El presente artículo tiene como objetivo evaluar el impacto de las actuales iniciativas existentes en tema de aplicación de procesos y recursos de digitalización en la administración del Estado en la Argentina, explorando asimismo –en una perspectiva comparativa– algunas experiencias extranjeras en este sector, con una particular atención a las que se encuentran impulsadas por la Unión Europea, debido al alto nivel de *e-government benchmarking* proporcionado por la UE y muchos de sus Estados miembros.

En este sentido se considera que un encuadre general de las principales experiencias de digitalización en la administración pública en la Argentina representa un aporte para resaltar los aspectos prioritarios de la aplicación de la digitalización a la función administrativa, que a su vez ofrece un punto de partida para formular propuestas de mejora en la gestión de los procesos administrativos digitales aplicables en las distintas reparticiones del Estado tanto a nivel local como nacional.

De la misma manera, la posibilidad de detectar puntos de fuerza y debilidades de una serie de acciones de administración digital y de gobernanza electrónica constituye una premisa esencial en vista de poder evaluar la eficiencia de las políticas digitales en el ámbito de la administración pública.

Hacia una estrategia nacional de inclusión digital

Entre las bases del proceso general de transformación digital de la administración pública argentina se encuentra el *Plan Nacional de Inclusión Digital*, publicado e implementado por el gobierno nacional argentino a partir del 2015. Esta amplia iniciativa institucional, que ya tiene una década de historia institucional, se ha enfocado desde el inicio en modernizar la administración pública y mejorar la interacción con ciudadanos y empresas (aun con distintos grados de eficacia en los ámbitos en los cuales se puso en marcha), apuntando a un acceso más equitativo a la tecnología.

El plan, que sigue manteniendo su validez como marco de referencia general, se estructura en torno a varias áreas estratégicas que reflejan una visión integral de la digitalización del sector público. Una de ellas es el *Gobierno Abierto*, cuyo objetivo declarado es fomentar la transparencia y facilitar el acceso de los ciudadanos a datos públicos, promoviendo al mismo tiempo su participación

activa en los procesos de gobierno. En esta misma línea, la sección del plan denominada *País Digital* apunta a transformar digitalmente la infraestructura gubernamental con el propósito de aumentar la eficiencia administrativa mediante el acceso a diversos trámites a través de plataformas digitales. Complementariamente, la línea de acción denominada *Servicios Digitales* refuerza esta perspectiva, enfocándose en la digitalización de servicios públicos esenciales tanto para los ciudadanos como para las empresas. Finalmente, el componente de *Conectividad* plantea una expansión progresiva del acceso a redes en distintas regiones del país, con el objetivo de reducir la brecha digital entre zonas subdesarrolladas y aquellas con mayor nivel de avance tecnológico.

El mencionado plan se vincula a su vez con la anterior *Ley Argentina Digital* (Ley 27.078), promulgada el 18 de diciembre de 2014 por el Senado y la Cámara de Diputados de la Nación Argentina, la cual ofrecía un interesante marco regulatorio con referencia a las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) en general y, al mismo tiempo, una serie de temas específicos respecto a la digitalización en la administración pública. Podríamos decir que el objetivo principal de dicha ley era y sigue siendo el de garantizar un acceso universal y equitativo a los servicios de comunicación e interacción digital en todo el país, promoviendo la competencia y poniendo un enfoque prioritario en la defensa de los derechos de los usuarios.

Además de sus referencias a la infraestructura y las condiciones de accesibilidad a los servicios digitales, la normativa del 2014 señalaba la importancia de implementar el mejor uso posible de recursos digitales en la administración pública, buscando modernizar y optimizar las herramientas a disposición del gobierno nacional y los gobiernos territoriales en este ámbito. A este propósito, se evidenciaba que las tecnologías de la información y las comunicaciones deben ser aprovechadas para incrementar la eficiencia de los procesos administrativos, reducir la burocracia innecesaria y facilitar la interacción entre el Estado, los ciudadanos y las empresas. Como consecuencias deseadas de la búsqueda de avances en estas líneas prioritarias se evidenciaban los objetivos de digitalización de trámites, implementación de plataformas electrónicas para una mejor gestión de ciertas categorías de servicios públicos, y el uso de nuevas tecnologías para implementar formas que pudieran ser consideradas confiables en el amplio campo de acción del gobierno abierto.

El texto de la ley también proyecta sobre el ámbito público una visión de inclusión digital, intentando garantizar que los avances en esta línea directriz

puedan llegar a todos los sectores de la sociedad, especialmente aquellos que se encuentran desfavorecidos por distintas razones. Todo esto es considerado como parte de una estrategia más amplia de modernización del Estado en vista de la posibilidad de fortalecer la transparencia y la comunicación con la ciudadanía gracias a la implementación de herramientas digitales que puedan resultar más eficaces que las tradicionales.

La visión de la Unión Europea sobre la transformación digital

Otra fuente normativa relevante que es posible analizar en vista de profundizar en una visión comparativa la cuestión de la transición digital de la administración pública y, más en general, de la sociedad, es el *Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que establece el programa Europa Digital para el período 2021-2027*. Es un documento de particular relevancia que manifiesta el interés fundamental de la UE en impulsar la transformación digital de la sociedad y la economía europeas.

El programa delineado por medio de este reglamento tiene como objetivo central el de fortalecer las capacidades digitales de ciudadanos y empresas en algunas áreas consideradas estratégicas: Inteligencia Artificial (IA), supercomputación (término que define el desarrollo de infraestructuras de computación de alto rendimiento), ciberseguridad, aplicación laboral de las tecnologías digitales y fortalecimiento de las habilidades digitales avanzadas.

El propósito de fondo de esta normativa euro-comunitaria es lograr que las mencionadas líneas de acción puedan aplicarse con un beneficio directo para ciudadanos y empresas, con una atención especial para las pequeñas y medianas empresas (PYMES) que interactúan con las instituciones europeas y con las distintas articulaciones administrativas de sus Estados miembros.

Indicadores y herramientas de medición al servicio de la transición digital

Uno de los aspectos que más caracteriza el esfuerzo de la Unión Europea para impulsar la transición digital es la búsqueda de indicadores e índices relevantes que permitan medir los fenómenos considerados como deseables en el marco de las políticas públicas.

A este propósito, merece una cierta atención un conjunto de indicadores denominado *Índice de Economía y Sociedad Digital* (DESI por su acrónimo inglés), que es elaborado por la Comisión Europea con el objetivo de medir la competitividad de los países miembros de la UE en el campo de las aplicaciones digitales.

El DESI explora las siguientes cinco dimensiones consideradas esenciales para ilustrar el alcance global de la digitalización en la sociedad: conectividad, capital humano, uso de servicios de internet, integración de la tecnología digital, servicios públicos digitales.

Las cinco directrices generales resultan exploradas por medio de un total de 37 indicadores específicos, que se integran en el DESI. Si consideramos en particular la directriz denominada “Servicios públicos digitales”, podremos observar la presencia de indicadores enfocados en la medición de aspectos vinculados con las dinámicas propias del gobierno abierto, que permiten individualizar la aplicación de nuevos paradigmas en materia de acceso eficaz a la información pública, participación de la sociedad civil en la implementación de políticas de transparencia gubernamental y creación de espacios de mayor interconexión entre gobiernos y comunidades locales, entre otros temas.

En el índice que acabamos de mencionar se puede observar una voluntad de analizar tanto aspectos de administración electrónica como de administración digital propiamente dicha. Cabe aclarar que, cuando se habla simplemente de *administración electrónica*, se entiende explorar sobre todo el impacto de las tecnologías de la información y las comunicaciones en las AA.PP. con el fin de individualizar el rol de las TICs en los procesos de mejora de la calidad de los servicios que son brindados a los ciudadanos. Por otro lado, cuando hacemos referencia a la *administración digital*, existe claramente la intención de ir más allá de un simple monitoreo de los efectos de las TICs sobre la gestión de expedientes digitalizados: en este caso, la mirada está puesta sobre el conjunto de situaciones en las cuales el Estado interactúa con la ciudadanía y los distintos grupos de interés, utilizando plataformas y otros medios de comunicación en una perspectiva mucho más amplia que la simple oferta de servicios más ágiles¹

¹ Aun teniendo en cuenta la distinción recién mencionada, es oportuno recordar que no todas las fuentes diferencian con la debida precisión las dos nociones de administración electrónica

Las perspectivas del gobierno digital según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos

En esta misma línea se sitúan muchos de los aspectos relevados por medio de las herramientas que ofrece el *Índice de Gobierno Digital* (*Digital Government Index*, IGI), elaborado anualmente por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) con el fin de medir la implementación y los avances de políticas públicas que pueden impulsar formas de gobierno digital en los Estados miembros de la organización internacional.

El relevamiento de la OCDE incorpora el análisis de una serie de líneas y tendencias distintas que abarcan una amplia gama de sectores y servicios del ámbito estatal. Entre los ejes centrales se encuentran, por ejemplo, la administración de la justicia, donde se examina la digitalización de los procedimientos judiciales y el acceso electrónico a la información procesal; los servicios públicos de identidad digital, considerados fundamentales para garantizar una interacción segura y ágil entre los ciudadanos y el Estado; la educación y la formación profesional, donde se evalúa el uso de tecnologías digitales tanto en la gestión de los sistemas educativos como en la provisión de contenidos y herramientas para el aprendizaje continuo; y la gestión de los servicios de salud, con especial énfasis en la interoperabilidad de los sistemas, la telemedicina y el manejo de datos sensibles.

Además de estos sectores prioritarios, el índice contempla otros ámbitos relevantes, como la planificación urbana, la infraestructura digital, la participación ciudadana en línea, la seguridad cibernética y la sostenibilidad de los modelos de transformación digital. Todo este cuerpo de información genera múltiples oportunidades de estudio comparativo que, en la actualidad, resultan indispensables para abordar científicamente y en toda su amplitud el tema de la transformación digital de la administración pública. Este enfoque multidimensional no solo permite observar tendencias generales, sino también identificar buenas prácticas, eventuales obstáculos en su implementación y factores organizacionales que pueden incidir –según el contexto– en el éxito o la limitación de los procesos de digitalización en los distintos entornos gubernamentales.

y administración digital. En muchas circunstancias, tanto en textos académicos como en documentos de fuente administrativa, las dos expresiones son utilizadas casi como sinónimos.

El rol de la inteligencia artificial en la administración pública: las cuestiones de la transparencia y la confiabilidad

Entre los temas centrales que surgen del análisis del impacto de la digitalización en la administración del Estado un lugar fundamental es ocupado, como es intuitivo pensar, por el rol que asumirá el uso de herramientas de Inteligencia Artificial (IA).

A este propósito, entre las principales problemáticas que se señalan se encuentra la cuestión de la transparencia, que adquiere una relevancia fundamental respecto al uso de sistemas inteligentes en la ejecución de una pluralidad de procesos de la P. A., sobre todo cuando se trata de formular propuestas y tomar determinaciones sobre asuntos complejos que pueden tener múltiples interpretaciones o soluciones alternativas. En contextos donde se encuentran diversas perspectivas o argumentos en conflicto, es crucial garantizar que los sistemas de IA operen de manera clara y comprensible, permitiendo una supervisión adecuada de las decisiones sugeridas.

El tema de la transparencia en el uso de la inteligencia artificial en la administración pública se relaciona además con la cuestión general de la confiabilidad. En un entorno donde los sistemas operan y evolucionan mediante autoaprendizaje, los problemas de confiabilidad pueden surgir debido a una gestión incorrecta o imprecisa de los datos de entrenamiento de las máquinas, fundamentales para guiar las decisiones tomadas por los sistemas de IA. Esto ocurre, por ejemplo, cuando los datos de entrenamiento resultan erróneos o no se obtienen ni clasifican adecuadamente, lo que afecta la calidad de las decisiones generadas por estos sistemas.

Otra problemática que varias fuentes señalan sobre el uso de la IA en la administración pública se refiere al peligro de que los algoritmos inteligentes puedan inducir formas de discriminación hacia los usuarios de los servicios públicos digitales. Esta preocupación se vincula especialmente con las dudas que pueden surgir respecto a la calidad de los datos empleados para entrenar los programas de IA y permitir la realización de las primeras fases de aprendizaje automático de las máquinas y programas basados en formas de inteligencia artificial generativa.

Entre las fuentes internacionales que ofrecen indicaciones relevantes respecto al tema del *risk management* en el uso de la IA podemos mencionar el *Libro Blanco sobre la Inteligencia Artificial* de la Comisión Europea, publi-

cado el 19 de febrero 2020. Con referencia a los posibles riesgos que se pueden generar en los procesos de digitalización avanzada en la administración pública, el Libro Blanco puede proporcionar útiles reflexiones, en particular cuando analiza los riesgos que una administración podría enfrentar con referencia a algunos derechos fundamentales de los ciudadanos y usuarios, pudiéndose evidenciar un enfoque particular de la UE sobre la protección de datos personales y la no discriminación de las garantías de privacidad².

Frente a estas categorías de peligros potenciales relacionados con el uso de la IA en los procesos administrativos, es oportuno activar mecanismos de alerta respecto a los modelos argumentativos que se plasman en los algoritmos –sobre todo en la etapa de entrenamiento inicial de las máquinas y programas– manteniendo como guía ineludible la búsqueda de niveles elevados de atención sobre la cuestión general de la transparencia y las posibles externalidades negativas que se pueden generar en los contextos mencionados.

El impacto de la planificación estratégica gubernamental sobre la digitalización en la administración pública argentina

Con referencia al estado actual de la digitalización en la administración pública argentina, en primer lugar, se observa la presencia de una planificación general de una cierta amplitud, aunque su carácter bastante reciente no permite evidenciar todavía avances particularmente significativos. A este propósito, nos referimos a dos planes estratégicos: el Plan Estratégico

² El tema de la gestión del riesgo vinculada con la aplicación de los recursos digitales y la IA puede ser profundizado en: Comisión Europea (2020), *Libro Blanco sobre la inteligencia artificial - Un enfoque europeo orientado a la excelencia y la confianza*, COM (2020) 65 final, Bruselas, 19.2.2020. En particular, en la p. 14 de dicho documento, se enumeran algunos de los principales riesgos potenciales que hay que monitorear, afirmando que “el uso de la inteligencia artificial puede afectar a los valores sobre los que se fundamenta la UE y provocar la conculcación de derechos fundamentales, como la libertad de expresión, la libertad de reunión, la dignidad humana, la ausencia de discriminación por razón de sexo, raza u origen étnico, religión o credo, discapacidad, edad u orientación sexual, y, en su aplicación en determinados ámbitos, la protección de los datos personales y de la vida privada, el derecho a una tutela judicial efectiva y a un juicio justo, o la protección de los consumidores. Estos riesgos pueden ser resultado de defectos en el diseño general de los sistemas de IA (especialmente en lo que se refiere a la supervisión humana) o del uso de datos que puedan ser sesgados sin una corrección previa”.

de Transformación Digital (edición 2023) y el Plan Estratégico de Gobierno Abierto (edición 2022).

En la primera de las dos planificaciones mencionadas, se pone el foco en un contexto en el cual –como podemos leer en la presentación del documento– la innovación y la elaboración de datos se han vuelto la base para tomar las decisiones de todos los días, y por lo cual

El desafío de construir un Estado inteligente se vuelve impostergable. La simplificación, mejora y digitalización de los procesos, y un foco permanente en el uso y explotación de la información para la toma de mejores decisiones, resultan esenciales para pensar, planificar, monitorear y evaluar las políticas públicas. (Sauro, 2023, p. 9)

Por esta razón el Estado debe apostar a la búsqueda de una mayor eficiencia de la administración pública y de todos los organismos que se vinculan con ella, implementando mecanismos de gestión abiertos a la ciudadanía y basados en la digitalización.

El Plan Estratégico de Gobierno Abierto, a su vez, busca impulsar un enfoque integral que se fundamenta en los principios de transparencia, rendición de cuentas, participación e innovación, considerando que las herramientas de la administración digital son importantes a la hora de implementar una planificación de *open government*, pero que ésta última no puede basarse únicamente en la digitalización de la A.P., sino en un conjunto más amplio de medidas. A este propósito, el mencionado documento aclara que

El gobierno electrónico o digital hace referencia a los procesos de digitalización (trámites online, expedientes electrónicos, entre otros) e incorporación de las tecnologías digitales en las administraciones públicas para brindar bienes y servicios por múltiples canales (“administración electrónica”). En cambio, el gobierno abierto incluye una reflexión sobre el rol que juegan los diferentes actores e instituciones –gobiernos, ciudadanía, academia, sector privado, organizaciones de la sociedad civil, sindicatos, entre otros– en los procesos de diseño e implementación de las políticas públicas. Sin dudas, ambos conceptos coexisten y se retroalimentan, pero es indispensable entender sus diferencias. (Secretaría de Innovación Pública, 2022, p. 11)

De todos modos, como se afirma en este documento (p. 12), la temática del gobierno abierto en la Argentina comenzó a desarrollarse institucionalmente con la participación de actores gubernamentales y no gubernamentales en el llamado *Grupo Multisectorial de la Agenda Digital*, conformado por medio del Decreto N° 512/2009 de la Secretaría de Innovación Pública de la Nación, dependiente de la Jefatura de Gabinete de Ministros. El camino elegido fue el de fomentar la participación ciudadana –presencial y digital– generando “un marco holístico y transversal para la incorporación del enfoque de gobierno abierto en el ciclo de las políticas públicas y en los diferentes poderes del Estado”. Dicho enfoque se basa en cuatro pilares propios del debate internacional sobre este tema, es decir; participación, innovación, transparencia y rendición de cuentas.

Asimismo, en tiempos recientes, ha cobrado una cierta fuerza la noción de *Estado abierto*, en la cual la idea de fondo es la de trasladar el concepto de gobierno abierto del poder ejecutivo a los demás poderes del Estado. El eje estratégico del Estado abierto pone el foco en la necesidad de tender puentes y generar articulaciones más profundas entre los tres poderes fundamentales del Estado de derecho, creando un espacio institucionalizado que, además de fomentar nuevas oportunidades de participación ciudadana, pueda minimizar la tendencia de cada uno de esos poderes a trabajar de manera aislada.

En esta línea, se habla de *Parlamento abierto* con referencia a un posible nuevo rol de los poderes legislativos, que deberían ser particularmente proactivos en impulsar la transparencia de los procesos y la participación ciudadana en un marco ético bien definido.

Se habla también de *justicia abierta* con el intento de definir normativas y buenas prácticas para intentar lograr que la administración de la justicia sea accesible a la ciudadanía. En este sentido, cabe destacar que el debate sobre el tema de la justicia abierta se vincula en muchos aspectos con el análisis de la relación entre administración de justicia y uso de las nuevas tecnologías. Efectivamente, cuando hacemos referencia al empleo de la IA en la administración de la justicia, nos encontramos con un fenómeno que ya está transitando sus primeras etapas de desarrollo, generando una serie de cuestiones que requieren ser profundizadas. Existe un debate de amplio alcance sobre la aplicación de la IA en el ámbito judicial: en ello ocupan un lugar central las reflexiones sobre algunos aspectos éticos y, en particular, la posibilidad de que los programas de IA generativa tomen decisiones sin

que se interpongan intervenciones humanas hasta la etapa de ejecución final de dichas determinaciones.

Conclusiones

Las transformaciones impulsadas por la digitalización en los aparatos estatales han reconfigurado no solo las modalidades de gestión administrativa, sino también las relaciones que se desarrollan entre el Estado y los ciudadanos. En este sentido, la administración pública argentina se enfrenta a múltiples desafíos, entre los cuales se encuentra el esfuerzo de adaptación a estándares elevados en materia de gobierno digital y, al mismo tiempo, la necesidad de tener en cuenta las particulares condiciones estructurales, sociales y económicas que caracterizan al país.

En esta perspectiva, un examen del estado actual de la digitalización en la administración pública argentina nos permite observar la existencia de una planificación general de una cierta amplitud, aun si es oportuno tener en cuenta que los principales planes proveídos hasta ahora son relativamente recientes, por lo cual todavía no es posible relevar un historial de medidas aplicativas particularmente significativo.

En este marco es esencial profundizar el debate sobre el rol de la IA en la administración pública, relevando la importancia, entre otros, de los temas de la transparencia y de la confiabilidad, que a su vez interpelan las instituciones en lo que se refiere a la adopción de estrategias de gestión y protección de los derechos fundamentales de los usuarios de sistemas de inteligencia artificial.

Referencias

- Cerboni, A. (2023). *Intelligenza artificiale: impatti in ambito legale e nella compliance*. Risk&Compliance Platform Europe. <https://www.riskcompliance.it/news/intelligenza-artificiale-impatti-in-ambito-legale-e-nella-compliance/>
- Comisión Europea. (2021). *Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen normas armonizadas de inteligencia artificial (Ley de inteligencia artificial) y que modifica determinados actos legislativos de la Unión*, COM/(2021)206 final.

- Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. (2023). *Guía para la elaboración de matrices de riesgo. Programas de Integridad Ley 27.401*. Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. <https://www.consejo.org.ar/storage/attachments/Informe%20N4.pdf-iRQt7S5tkb.pdf>
- Sauro, G. (Coord.). (2023). *Plan Estratégico de Transformación Digital*. Ministerio de Obras Públicas de la República Argentina, Secretaría de Gestión Administrativa. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/plan_estrategico_de_transformacion_digital_-_con_anexos_1_y_2.pdf
- Secretaría de Innovación Pública. (2022). *Plan Estratégico de Gobierno Abierto*. Presidencia de la Nación Argentina. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/plan_estrategico_de_gobierno_abierto_2020-_2023.pdf



Publicado bajo una Licencia Creative Commons
Atribución-NoComercial 4.0 Internacional