



# Revisión del gobierno digital en Argentina

Acelerando la digitalización del sector público

Hallazgos clave



# Contenido

1. ANTECEDENTES	1
2. GOBERNANZA PARA EL GOBIERNO DIGITAL	4
3. COMPETENCIAS DEL SECTOR PÚBLICO PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS DE GOBIERNO DIGITAL	15
4. APERTURA Y PRESTACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS	19
5. DESARROLLAR UN SECTOR PÚBLICO BASADO EN DATOS	24
REFERENCIAS	28





## 1. Antecedentes

La *Revisión del Gobierno Digital en Argentina* se basa en la colaboración estrecha y creciente entre la OCDE y el gobierno argentino en los últimos años. Se suma a las actividades más amplias del Plan de Acción de Argentina ante la OCDE, presentado por el gobierno argentino a la OCDE en el contexto de la Reunión de Ministros de Finanzas y Presidentes de Bancos Centrales del G20 celebrada en Baden Baden, Alemania, del 17 al 18 de marzo de 2017.

Este documento presenta los hallazgos clave resultantes de una serie de actividades llevadas a cabo por el Secretariado de la OCDE en el contexto de la revisión de gobierno digital. Estas actividades incluyen i) la misión de revisión de pares de la OCDE a Buenos Aires, Argentina, celebrada del 5 al 9 de marzo de 2018, y ii) los talleres y las reuniones de seguimiento que se celebraron en Buenos Aires del 25 al 27 de julio de 2018 y septiembre de 2018.

La misión de revisión de pares (marzo de 2018) se benefició con la participación del Secretariado de la OCDE y de pares de países miembro de la OCDE, a saber:

- El Sr. Enrique Zapata, Oficina del Presidente, México.
- El Sr. Daniel Hernández, Secretaría de la Función Pública, México.
- El Sr. Timothy Szlachetko, Ministerio de Gobierno Local y Modernización, Noruega.
- La Sra. Gemma del Rey Almanza, Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, España.

Los hallazgos clave presentados en este documento se beneficiaron con las contribuciones directas de todos los pares que participaron en dicha misión. Los hallazgos y las recomendaciones de política pública se analizan en mayor detalle en la versión final de la *Revisión del Gobierno Digital en Argentina*.

Este documento fue preparado por la Secretaría de la OCDE bajo el liderazgo de Barbara-Chiara Ubaldi, Jefa Adjunta de la División para la Reforma del Sector Público y Jefa de la Unidad de Gobierno Digital y de Datos Abiertos. El Sr. Jamie Lee Berryhill, Analista de Políticas Públicas, Observatorio sobre la Innovación del Sector Público (OPSI), OCDE, redactó la sección 2. El Sr. Jacob Arturo Rivera Pérez, Analista de Políticas Públicas,

gobierno digital y políticas de datos gubernamentales, OCDE, redactó las secciones 3, 4 y 5.

Este documento, y la próxima revisión completa de gobierno digital, se prepararon en el contexto de la reestructuración en curso del gobierno de Argentina (septiembre de 2018). El Ministerio de Modernización (MM), la contraparte principal original para este estudio se trasladó a la Jefatura de Gabinete de Ministros en septiembre de 2018. Como resultado, el ex MM fue reemplazado por la Secretaría de Gobierno de Modernización (SGM).<sup>1</sup> El documento por lo tanto:

- Hace referencia al “Ministerio de Modernización” o “el entonces MM” cuando se presenten, analisen y/o resalten las iniciativas de gobierno digital que tuvieron lugar antes de la reestructuración de septiembre de 2018.
- Hace referencia a la recientemente establecida “Secretaría de Gobierno de Modernización” o “SGM” en relación con acciones futuras recomendadas y las intervenciones de políticas que la OCDE pueda proporcionar al gobierno argentino.

La *Revisión del Gobierno Digital en Argentina* se enfoca en áreas estratégicas para el análisis de políticas públicas, incluyendo:

- La gobernanza para el gobierno digital en Argentina, incluidos los marcos institucionales, legales y de política pública.
- La competencia del sector público para la implementación de políticas, incluyendo el comisionamiento de productos y servicios digitales y el desarrollo de habilidades para la innovación digital en el sector público.
- La apertura y la prestación de servicios públicos, incluidos los servicios digitales, sus facilitadores clave y la implementación de enfoques que sean impulsados por los ciudadanos, digitales por diseño y abiertos por defecto.
- El sector público basado en datos, incluida la gobernanza de los datos, las prácticas de gestión de datos y los datos abiertos gubernamentales.

1. Véase <https://www.boletinoficial.gob.ar/#IDetalleNormaBusquedaAvanzada/190820/20180905>



La revisión se basa en la *Recomendación del Consejo de la OCDE para las Estrategias de Gobierno Digital* (OCDE, 2014) (véase Figura 1.1) que proporciona una serie de 12 recomendaciones estratégicas para ayudar a los gobiernos a pasar del gobierno electrónico hacia un gobierno digital (véase Figura 1.2).

La *Revisión del Gobierno Digital en Argentina* destaca los facilitadores clave del gobierno digital identificados en el Marco de la OCDE para el Gobierno Digital (OCDE, próximo a publicar):

- **Impulsado por los ciudadanos:** el grado en que los gobiernos están adoptando enfoques y tomando medidas para permitir que los ciudadanos y las empresas (es decir, los usuarios de los servicios) determinen sus propias necesidades, las cuales sirven para reforzar el diseño de políticas y servicios públicos.
- **Proactividad:** el grado en que un gobierno llega al público sin esperar reaccionar a solicitudes formales. Esto incluye: i) la divulgación de los datos (en formatos abiertos), con la excepción de los datos que el gobierno debe proteger debido a la privacidad o la seguridad, ii) la prestación de servicios a los usuarios antes de que sean

solicitados, iii) gobiernos que buscan de forma proactiva retroalimentación por parte de los ciudadanos sobre la calidad de los servicios y iv) permitir que los ciudadanos accedan a información sobre servicios públicos en tiempo real.

- **Basado en datos:** el grado en que un gobierno informa y aborda el diseño, la entrega y el control de políticas y servicios públicos a través de la gestión y el uso de datos.
- **Digital por diseño:** el grado en que un gobierno incorpora todo el potencial de las tecnologías digitales para la formulación y diseño de políticas y servicios públicos. Esto implica la movilización de nuevas tecnologías para reconsiderar, rediseñar y simplificar los procesos y procedimientos internos con el fin de brindar servicios eficientes y sostenibles que sean impulsados por los ciudadanos, independientemente del canal que utilice el usuario para interactuar con las autoridades.
- **El gobierno como una plataforma:** el grado en que los gobiernos utilizan las tecnologías (y los datos) para aprovechar la creatividad de la población y crear colaboraciones para abordar los desafíos de las políticas.

Figura 1. **Recomendación de la OCDE para las Estrategias de Gobierno Digital 2014**



Países que no son miembros de la OCDE: Colombia, Costa Rica, Egipto, Kazajstán, Lituania, Marruecos, Rumania, Rusia

Fuente: Elaboración basada en la Recomendación del Consejo para las Estrategias de Gobierno Digital, 2014.



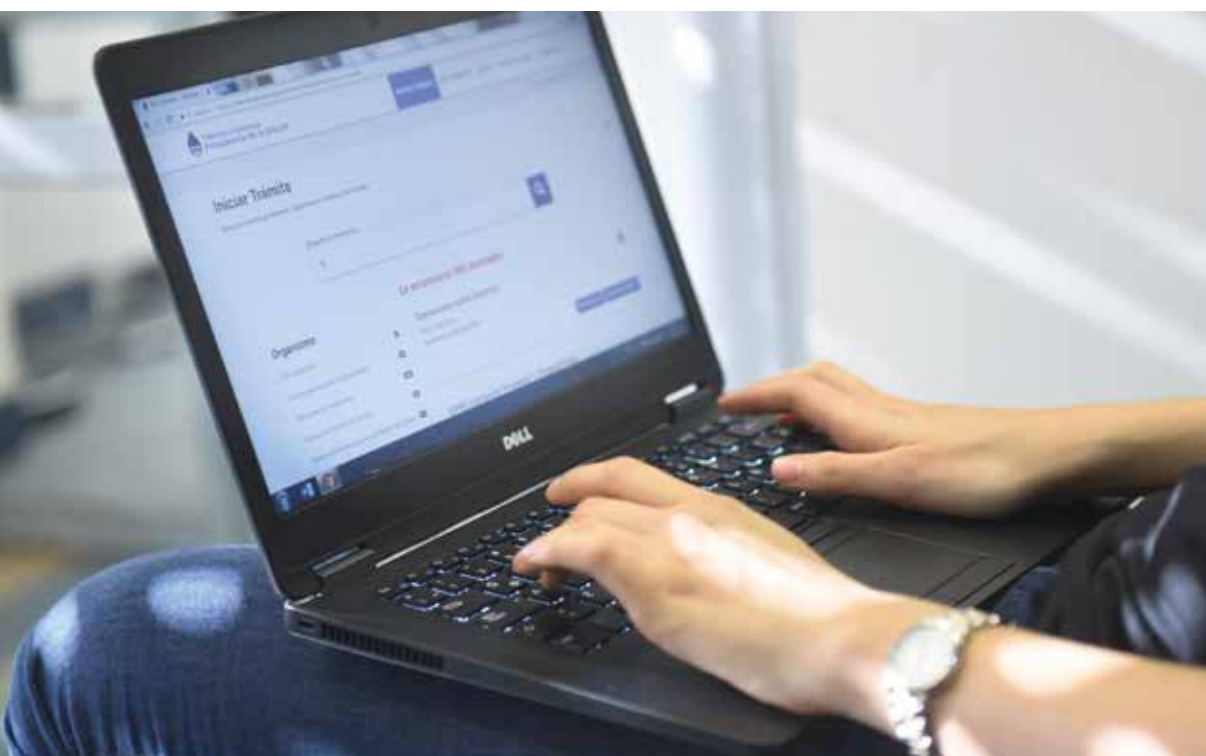
- **Abierto de forma predeterminada:** el grado en que un gobierno utiliza las tecnologías digitales para:
  - i) comprometerse y colaborar con todos los actores y recopilar información para formular políticas más colaborativas, basadas en la evidencia, basadas en datos y orientadas a los usuarios, ii) compartir datos goberna-

mentales en formatos abiertos y legibles por máquina (en el marco de la legislación de protección de datos, seguridad, confidencialidad y protección de la privacidad), y iii) abrirse al conocimiento externo para codiseñar sus procesos (por ejemplo, el ciclo de vida de la política, la prestación de servicios públicos y el comisionamiento de las TIC).

Figura 2. **Transformación digital del sector público**



Fuente: Elaboración basada en la Recomendación del Consejo para las Estrategias de Gobierno Digital, 2014.



Trámites a Distancia (TAD) es la plataforma que permite a los ciudadanos en Argentina interactuar con los servicios públicos y realizar trámites de manera virtual.



## 2. Gobernanza para el Gobierno Digital

Argentina está adoptando un enfoque integral para la reforma del sector público con el objetivo de construir un marco de política pública nacional y un liderazgo que avance de manera coherente y unida para alcanzar las prioridades y los objetivos nacionales. La administración argentina considera el fortalecimiento del gobierno digital como una piedra angular en el contexto general de su agenda de reforma junto con la integridad del sector público y el gobierno abierto. En términos de gobierno digital, desde diciembre de 2015 Argentina definió una serie de prioridades de políticas claras, desarrolló iniciativas pertinentes y cumplió con compromisos de políticas específicos; desarrollando gran parte de este trabajo desde cero.

Las administraciones centrales anteriores hicieron poco para desarrollar y apoyar las estrategias, los objetivos, las estructuras de gobernanza, los arreglos organizacionales, los ecosistemas y los marcos legales y normativos necesarios para construir una base sólida para la construcción de un gobierno digital eficiente, receptivo e impulsado por los ciudadanos. Sin embargo, a pesar de este gran desafío, la administración central actual ha logrado un progreso significativo y rápido al abordar estas deficiencias heredadas para así poner a la Argentina en un camino sólido para el éxito.

Una serie de condiciones han permitido el progreso antes mencionado, proporcionando un contexto en el cual es posible un avance continuo y un éxito sostenible. De forma crítica, la transformación digital del sector público es una de las mayores prioridades de la administración actual. Esto se hace evidente en la difusión, por parte del presidente, de numerosos decretos presidenciales pertinentes (similares a las órdenes ejecutivas) y la creación del Ministerio de Modernización (MM) en 2015, que contaba con un equipo de servicio digital y el laboratorio de innovación LABGobAr (véase la Sección 2). A través de una serie de decretos presidenciales, el presidente autorizó al entonces MM a catalizar la transformación digital del sector público por medio del desarrollo de tecnologías transversales y políticas gubernamentales. El Presidente Macri estableció una Subsecretaría de Gobierno Digital y colocó al entonces MM en el rol de coordinación central de un marco de modernización de todo el gobierno.

En el entonces MM, y en otras áreas estratégicas del gobierno federal, el presidente reunió a un equipo de expertos comprobados en áreas como política digital, diseño e implementación de servicios, innovación del sector público y datos abiertos para impulsar los esfuerzos de gobierno digital en Argentina. Muchos de estos funcionarios estuvieron detrás de la exitosa transformación digital



Avance del Plan de Conectividad de Escuelas Rurales, provincia de Jujuy.



del gobierno local en la ciudad de Buenos Aires. Estos expertos han superado todas las expectativas y han logrado lanzar y acelerar la informatización de los servicios públicos, las operaciones gubernamentales y la construcción de un gobierno sin papel. El talento de estas personas ha permitido completar muchas iniciativas importantes en un período muy corto.

En septiembre de 2018, el presidente reorganizó el gobierno, lo cual tuvo como resultado el cambio de nombre del MM a la Secretaría de Gobierno de Modernización (SGM) y el traslado de esta nueva institución a la Oficina del Gabinete, una oficina en el centro de gobierno y cuyo líder es el Jefe de Gabinete del Presidente. Antes del traslado, el entonces MM se encontraba en la posición desafiante de encargarse de las responsabilidades de formular y supervisar las políticas de todo el gobierno, mientras que a la vez servía en un ministerio separado, no central. Como resultado del traslado, ahora más áreas de políticas se intersectan con la SGM en el centro de gobierno, lo cual reduce el riesgo de fragmentación, permite a la SGM lograr su misión y contribuye a la sostenibilidad a largo plazo de los esfuerzos.

El empoderamiento de la SGM y la posterior ubicación en el centro de gobierno envía un mensaje político claro en términos de la relevancia de la transformación digital del sector público para la administración actual.

Sin embargo, a pesar de los avances significativos que se han logrado a la fecha, es necesario abordar algunos desafíos, especialmente si el gobierno pretende pasar de un enfoque de *start-up* a una mayor madurez y sostenibilidad de la agenda de gobierno digital en el país. Esto requiere hacer avanzar los esfuerzos dirigidos a la *informatización de procesos manuales* (es decir, el *gobierno electrónico*) a un cambio total hacia la *digitalización* (es decir, el *gobierno digital*) de la administración y de la prestación de servicios públicos.

### MARCO POLÍTICO: ESTABLECER UNA NARRATIVA COMÚN Y ESTRATÉGICA

Uno de los requisitos previos básicos para una gobernanza saludable es un escenario claro de la visión, sus objetivos estratégicos y el camino definido para lograrlos (es decir, “*quiénes somos*” y “*a dónde queremos ir*”). Si bien la necesidad de cumplir llevó a un curso de acción muy dinámico desde la concepción de la administración actual en 2015, la intención de asegurar la sostenibilidad a largo plazo y de proporcionar claridad en términos de objetivos de políticas se reflejó durante el desarrollo de la Agenda Digital. La Secretaría de Gobierno Digital e Innovación Tecnológica en el entonces MM lideró este proceso, que ahora continúa bajo el liderazgo de la SGM.

El borrador de la Agenda fue discutido y aprobado por las secretarías y ministerios involucrados en su desarrollo (las secretarías de Gobierno de Modernización y Agroindustria; y los ministerios de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología, Producción y Trabajo, y Relaciones Exteriores y Culto). La visión y los pilares principales de la agenda se aprobaron por decreto presidencial el 5 de noviembre de 2018<sup>2</sup>.

La Agenda Digital está diseñada con el objetivo de ayudar a proporcionar orientación y prioridades para todo el gobierno que permitan acelerar la transformación digital de Argentina. La Agenda se suma a las prioridades del gobierno en términos de digitalización en el contexto de la presidencia argentina del G20 en el 2018. Según lo describen los funcionarios de la SGM, también busca cumplir con los estándares de la OCDE para gobierno digital e identifica una serie de proyectos prioritarios y áreas de enfoque, así como objetivos a corto y mediano plazo para ellos. Un comité directivo, el Consejo Ministerial de



2. Decreto 996/2018. Para más información, véase: <http://servicios.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/315000-319999/316036/norma.htm>



Hackatón Ambiente, 2017, organizado por la Secretaría de Modernización junto con la Secretaría de Ambiente, de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva y el Gobierno de Mendoza, en Mendoza.

Planificación y Seguimiento de la Agenda Digital Argentina, supervisa la agenda y trabajará para garantizar que se lleve a cabo. Argentina formó un comité ejecutivo liderado por los secretarios y secretarios adjuntos de estos ministerios para colaborar en la implementación de la Agenda. Los subgrupos están organizados por tema y ayudarán a coordinar proyectos individuales.

La Agenda se desarrolló con el fin de lograr una visión unificada y una hoja de ruta para la transformación digital de Argentina que logre la inclusión digital para todos los ciudadanos (“pobreza digital cero”) y un sector público más eficiente, eficaz e impulsado por los ciudadanos que funcione mejor con costos más bajos. También busca mejorar la productividad y la competitividad de la economía. Los objetivos de la agenda incluyen:

- Promover un gobierno abierto, transparente, eficiente, eficaz y centrado en el ciudadano, lo que incluye garantizar el acceso libre e irrestricto a la información y el conocimiento, y la desburocratización del sector público para reducir costos y simplificar los procesos.
- Avanzar hacia un sector público basado en datos para la toma de decisiones y la creación de servicios ciudadanos anticipatorios.
- Desarrollar habilidades en ciberseguridad, crear confianza en entornos digitales y colaborar en todos los sectores para proteger el ciberespacio.
- Promover el papel principal de Argentina en el mundo digital.

Durante la misión de revisión de pares en Argentina (marzo de 2018), hubo un entusiasmo general entre las partes interesadas que conocían el entonces borrador de la Agenda, y un entendimiento compartido de que ésta serviría como la estrategia y la visión generales para el gobierno digital en el país. Con el desarrollo de la Agenda y al obtener una amplia participación y compromiso entre los ministerios relevantes para el gobierno, Argentina ha tomado medidas importantes para establecer prioridades para proyectos y principios que son de gran importancia para la administración o que son obligatorios por ley, y que anteriormente se habían fragmentado en varios ministerios sin una fuerza de guía central.

La Agenda Digital es un importante documento transversal de política pública y representa un paso significativo en el avance hacia el establecimiento de una visión común, que define los roles y las responsabilidades de liderazgo, la promoción de la coordinación entre los gobiernos y el establecimiento de objetivos comunes de digitalización estratégica en un sentido general. Proporcionará una base de políticas para construir una estrategia integral, que es un elemento clave de la gobernanza para un gobierno digital.

***La Agenda Digital implementa una visión de alto nivel que es donde el país quiere estar. Más allá de esa visión, la Agenda generalmente se basa en proyectos (por ejemplo, la firma digital, la ventana única) y en principios (por ejemplo, la apertura, la creación conjunta). Si bien este es un gran paso para lograr la transformación digital, existen oportunidades para establecer objetivos estratégicos que***





**tengan el fin de proporcionar una hoja de ruta articulada para el gobierno digital que todo el gobierno pueda apoyar y en la cual pueda trabajar.**

La Agenda es útil para sacar a la luz y orientar proyectos prioritarios, proporcionar unidad en torno a principios clave y aumentar la necesidad de desarrollar estrategias específicas. Sin embargo, los esfuerzos de gobierno digital en Argentina podrían beneficiarse de un plan de acción a nivel estratégico con una perspectiva a medio y largo plazo en términos de logros y tiempos de entrega. Una serie de funcionarios de diferentes partes del gobierno señalaron lo mismo en las entrevistas realizadas durante la misión de revisión de pares realizada en marzo de 2018.

Sin un plan de acción articulado que establezca la hoja de ruta para alcanzar objetivos específicos, podría parecer que todas las iniciativas gozan de la misma importancia. Con el tiempo, esto puede dificultar que se facilite un enfoque que abarque todo el gobierno, donde los ministerios hacen avanzar la Agenda hacia objetivos estratégicos compartidos en lugar de iniciativas o proyectos individuales. Crear agendas basadas en proyectos es una medida común y útil cuando un gobierno busca lograr una transformación digital. Sin embargo, cuando se piensa en el futuro, es posible que sean necesarias medidas adicionales, como el desarrollo de una estrategia de gobierno digital más concreta, para garantizar que los esfuerzos digitales continúen avanzando más allá de enfoques compartimentados. Dicha horizontalidad, el intercambio y la integración serán fundamentales para establecer plenamente un gobierno digital.

**El equipo de revisión de pares de la OCDE percibió que los funcionarios del gobierno estaban comenzando a avanzar estratégicamente con unidad bajo la visión de la Agenda y las prioridades de la administración. También se observó que muchos de estos funcionarios habían trabajado juntos para promover el gobierno digital de la ciudad de Buenos Aires, por lo que tenían la ventaja de haber establecido relaciones formales e informales. Este entorno dinámico promueve una colaboración eficiente y acelerada a corto plazo. A fin de garantizar que el progreso se mantenga a largo plazo, será importante promover un cambio cultural más general en el sector público para incorporar las prácticas y la mentalidad generadas por la administración actual.**

Si bien las relaciones preexistentes han ayudado a Argentina a lograr un progreso inmediato y rápido, una estrategia a largo plazo y una serie de acciones para asegurar un camino sostenible para el progreso en curso

podrían ayudar a amplificar y perpetuar los éxitos actuales y los futuros. Esto ayudaría a blindar los esfuerzos de gobierno digital de contextos futuros y los fortalecería frente a escenarios potencialmente adversos. Una estrategia de gobierno digital completa podría ayudar en esto, ayudando a establecer el tono para el cambio cultural dentro y entre las organizaciones del sector público.

Si se piensa en el futuro y a largo plazo, una cultura que abarque todos los sistemas y fomente la digitalización sería increíblemente valiosa para la evolución sostenible hacia operaciones de gobierno digital eficientes y eficaces. Esto demandaría apoyar la existencia de redes dentro del sector público que sean resistentes a los cambios políticos y gubernamentales y que apoyen el cambio sostenido.

**La Agenda Digital ha asegurado el respaldo de todos los ministerios y secretarías involucrados a través de consultas internas, y los pilares principales de la agenda se aprobaron por decreto presidencial. Si bien se celebraron varias reuniones entre representantes de los sectores público y privado, y otras partes interesadas, la Agenda no ha sido objeto de un proceso de consulta pública abierta y formal con el fin de obtener puntos de vista y opiniones, y convocar potencialmente nuevas ideas y prioridades del público y otras partes interesadas externas. Sin embargo, los funcionarios del gobierno planean celebrar consultas abiertas en el futuro.**

No atraer al público de manera temprana en el proceso de diseño de políticas puede representar una oportunidad perdida para que el gobierno fomente un sentimiento de propiedad de dichas políticas en el ecosistema y demuestre su capacidad de respuesta y su compromiso de construir un gobierno digital impulsado por los ciudadanos. También significa que un documento central destinado a guiar los proyectos digitales durante varios años aún no ha tenido la oportunidad de que el público lo revise o proporcione sus comentarios.

Cuando se realizan consultas al final del proceso, los funcionarios del gobierno que lideran y contribuyen al desarrollo de la Agenda corren el riesgo de excluir cambios y buenas ideas que hubieran sentado bases para intervenciones tempranas durante el proceso de política pública. Los procesos para asegurar que la retroalimentación y los comentarios del público general sean considerados en su totalidad podrían ser útiles en este sentido.



**Una estrategia de gobierno digital independiente y formal podría ayudar a promover la coherencia de las políticas en todo el gobierno, evitar la fragmentación, desplazar el centro de los esfuerzos a las demandas internas y de los ciudadanos, y proporcionar un camino hacia la madurez de las políticas y los servicios digitales. Esto es fundamental para garantizar que las decisiones sobre las prioridades nacionales en términos de gobierno digital estén motivadas precisamente por las necesidades y las prioridades a nivel país.**

Antes de la administración actual, se hacían pocos esfuerzos para coordinar las iniciativas relacionadas con las TIC de los diferentes ministerios a nivel central del gobierno. Sin coordinación, el gobierno arriesgó que varias iniciativas en distintas áreas del gobierno pudieran operar de manera duplicada, fragmentada o superpuesta.

La administración actual tomó medidas importantes para mejorar esto, especialmente por medio del empoderamiento de la SGM para servir como un órgano central para la formulación de políticas, coordinación y aplicación. La Agenda Digital también contribuye a esto. Sin embargo, un documento más estratégico podría ayudar a reducir esta fragmentación con el paso del tiempo.

Además, como ocurre a menudo en el trayecto de transformación digital de un país, el impulso otorgado a muchas prioridades puede ser influenciado por clasificaciones e indicadores internacionales. Si bien estas métricas son útiles en general; éstas podrían centrarse en áreas que no son fundamentales para el contexto único de un país determinado. Esto abre una ventana de oportunidad para desarrollar indicadores que se centren en brechas específicas en el contexto argentino. En este sentido, se podrían identificar las señales de demanda interna de los usuarios, los servidores públicos y otros miembros del ecosistema de gobierno digital.

**Los esfuerzos de gobierno digital de Argentina podrían beneficiarse de una documentación y comunicación fortalecidas acerca del estado y el progreso de los esfuerzos de gobierno digital. Esto implica tanto un enfoque transversal al interior del gobierno, como de forma externa hacia el ecosistema general. La Agenda puede ayudar con el paso del tiempo, y también lo puede una estrategia formal de gobierno digital que priorice aún más lo que es importante.**

La renuencia del gobierno a “escribir las cosas” o documentar procesos, decisiones, planes, progresos y problemas surgió como un tema común durante las entrevistas de la revisión de pares. Esto puede tener efectos perjudiciales para la política de gobierno digital y los procesos iterativos asociados a la misma.

Por ejemplo, los informes podrían utilizarse como posibles fuentes de conocimiento para informar una estrategia transversal formal y guiar su planificación, implementación, monitoreo, informes y evaluación. Además, la comunicación externa sobre el progreso del gobierno digital para los ciudadanos y las empresas puede mejorar la confianza en el gobierno.

Sin documentación que permita un registro y soporte una narrativa, es difícil o incluso imposible que el país establezca una línea de base para lograr un cierto nivel de coherencia en todo el gobierno. Esto también exacerba la habilidad del gobierno para superar los desafíos existentes relacionados con procesos inconsistentes y fragmentados en todo el gobierno. A menos que se mejore en esta área, Argentina tendrá conflictos para aprender de los problemas que encuentra y de los métodos ideados para superarlos, así como para fomentar la naturaleza de su sector público como una organización de aprendizaje continuo que esté basada en el intercambio de conocimiento. Por ejemplo, es probable que diferentes agencias encuentren problemas similares a medida que trabajan para lograr un gobierno digital. No obstante, si dichos problemas no son documentados ni compartidos, aquellos que enfrentan problemas similares pueden perder tiempo diseñando potenciales soluciones que ya han sido identificadas o probadas, en lugar de aprender de las experiencias de otros, aprovechar las sinergias y reproducir a mayor escala aquello que funciona.

Este desafío también puede tener un efecto perjudicial en la forma en que el público y los ecosistemas digitales más generales perciben al gobierno. Argentina se ha centrado cada vez más en la importancia de comunicarse con el público y en compartir las historias y los progresos relacionados con el gobierno digital.

Un ejemplo de avance en este sentido es “la publicación periódica de blogs públicos, que son a la vez interesantes y reveladores sobre una variedad de temas del gobierno digital”<sup>3</sup>. Además, la SGM trabaja actualmente en la

3. Por ejemplo, los blogs de la Secretaría de Modernización Administrativa se pueden encontrar en <https://www.argentina.gob.ar/node/5396/noticias?nodo=5396> y blogs relacionados con el gobierno digital se pueden encontrar en <https://www.argentina.gob.ar/node/2441/noticias?nodo=2441>.



institucionalización de marcos para garantizar la coherencia. Sin embargo, a menudo se comunicó al equipo de revisión de pares sobre la falta de suficientes informes y comunicaciones accesibles de manera pública sobre el progreso, el desempeño y el impacto gubernamental.

Sin tales comunicaciones externas y dichas “narraciones”, el gobierno puede parecer una caja negra para el público, y los ciudadanos no pueden ver el trabajo importante y positivo que realiza el gobierno, ni los resultados y los impactos que se están logrando para mejorar las vidas de éstos. Esto afecta el nivel de confianza que los ciudadanos tienen en el gobierno (OCDE, 2017).

Varios funcionarios comunicaron al equipo de revisión de pares el deseo de que el trabajo del gobierno digital sea más visible, de manera que el público en Argentina pueda conocerlo y pueda formar y expresar sus opiniones al respecto.

## GOBERNANZA INSTITUCIONAL: LIDERAZGO Y GESTIÓN DIGITAL

Si se tienen en cuenta el tamaño y la complejidad de la tarea que se realizará para llevar a cabo un cambio pleno hacia el gobierno digital, es importante que los roles y las responsabilidades queden claras para los actores involucrados. Esto es particularmente cierto en el contexto de Argentina, donde la mayoría de los esfuerzos digitales son relativamente nuevos.

En 2016, tanto la gobernanza y las autoridades parte de la SGM (entonces el MM) fueron clarificadas y fortalecidas de manera formal por decreto presidencial.<sup>4</sup> Dichas autoridades son ampliamente reconocidas y respetadas. Durante la misión de revisión de pares en Argentina, hubo un consenso general entre las diferentes partes interesadas en el gobierno central, así como en los gobiernos subnacionales, las organizaciones de la

4. Decreto presidencial 13/16 – 5 de enero de 2016



Punto Digital, Vicente López, Provincia de Buenos Aires. Actualmente, Argentina cuenta con más de 430 Puntos Digitales en todo el territorio.



sociedad civil y el sector privado, sobre el papel central de la SGM (antes MM) en relación a lograr y desarrollar el gobierno digital en Argentina. En la misma línea, también se percibió casi un consenso general sobre los principales impactos positivos y las mejoras producidas en los últimos años.

Muchos entrevistados de otros ministerios también expresaron una sólida disposición para trabajar y colaborar con la SGM. Esta es una señal muy positiva de que los mandatos y las autoridades centralizadas dentro de la SGM, que son bastante recientes, han sido bien entendidos y aceptados; que las acciones tomadas por la SGM hasta la fecha han sido bien recibidas y que la SGM (y su antecesor, el MM) ha tomado medidas para consolidar su autoridad para supervisar y coordinar los esfuerzos de gobierno digital.

***El gobierno de Argentina ha alcanzado un nivel de madurez en el que las agencias y los ministerios ahora buscan soluciones y orientación con un enfoque intergubernamental, en lugar de tomar todas las decisiones desde una perspectiva organizativa. Definir un marco de gobernanza que delimite de manera más explícita los roles y las responsabilidades de la SGM y que proporcione un liderazgo sólido en todo el gobierno podría contribuir al avance de los esfuerzos digitales.***

La SGM parece dedicar de manera considerable tiempo y energía para llevar a cabo un trabajo práctico de implementación y desarrollo enfocado a ayudar

a otros ministerios a alcanzar los objetivos y los requisitos de política pública. Esto parece haber sido un paso importante para el inicio de los esfuerzos de transformación digital de la administración actual. Sin embargo, ahora es el momento adecuado para que, por un lado, los ministerios dediquen más esfuerzos a la implementación y, por el otro, para que la SGM se mueva hacia la coordinación central, la convocatoria y la supervisión. Una articulación más explícita de los roles y las responsabilidades de la SGM y de los otros ministerios podría ser benéfico en este sentido.

Más allá de la SGM, la gobernanza digital de las agencias en todo el gobierno central sigue estando algo fragmentada. Por ejemplo, algunas organizaciones parecen haber definido roles específicos como Directores Ejecutivos de Información (CIO, por sus siglas en inglés), mientras que otras no. En general, las agencias tampoco incluyen roles tales como Directores Ejecutivos de Transformación Digital (Chief Digital Transformation Officers, CDTO), al Directores Ejecutivos de Datos (Chief Data Officers, CDO), y otros puestos similares que podrían servir como puntos de guía y rendición de cuentas para que cada agencia cumpla con las directivas de políticas establecidas por la SGM y el presidente.

Los entrevistados en la revisión de pares describieron como aislado el estado actual de la gobernanza digital en otros ministerios, y en algunos casos, aquellos equipos de TIC basados en desafíos y enfocados a proyectos



Conferencia Internacional de Datos Abiertos. Panel: Datos Abiertos en América Latina y el Caribe. Edición 2018. Buenos Aires.



dentro de un mismo ministerio están de igual forma aislados, y con una habilidad limitada para comprender la autoridad y el alcance de las actividades de otros equipos. Por ejemplo, en algunos casos, diferentes equipos pueden creer que son responsables de un área específica de trabajo, lo que, según se informó, da como resultado la duplicación de esfuerzos y la pérdida de posibles oportunidades para sinergias. Otras veces, según los entrevistados, nadie parecía ser responsable de áreas importantes, lo que lleva a la formación de brechas. Debido a que cada ministerio tiene la capacidad de determinar de manera independiente su propia estructura de gobernanza, la SGM puede enfrentar desafíos en la coordinación de la implementación de las políticas gubernamentales.

Pocas agencias establecieron roles y estructuras de gobernanza formales bajo la administración actual. Por ejemplo, las agencias de seguridad social y recaudación de impuestos establecieron puestos centrales de CIO, implementaron sus propias estrategias de gobierno digital y formalizaron estructuras de gobernanza para desarrollar las hojas de ruta estratégicas, revisar las TIC y tomar decisiones sobre proyectos de TIC. Dichas prácticas son prometedoras y parecen agregar un valor significativo a estos organismos, pero actualmente no se promueven ni son obligatorios a lo ancho del aparato gubernamental, y beneficiarían con su contribución a objetivos más amplios del gobierno partiendo de la existencia de una estrategia de gobierno digital global.



La combinación de asegurar una estructura de gobierno clara para el rol de la SGM en relación con los otros ministerios, así como una estructura de gobernanza clara para cada uno de los demás ministerios, es un instrumento fundamental de la transformación digital del sector público. Este será cada vez más el caso a medida que Argentina busque adoptar enfoques de sistemas y generar un impulso para la totalidad del gobierno, como se analiza más adelante.

### FORTALECIMIENTO DE LOS ENFOQUES DE SISTEMAS PARA EL LOGRO DE OBJETIVOS ESTRATÉGICOS

Además de un sólido marco de gobernanza, también se requiere del establecimiento de mecanismos apropiados para la coordinación para asegurar de manera oportuna la cooperación, el involucramiento y la responsabilidad conjunta de todos los actores relevantes, ya sean del contexto público, privado o de la sociedad civil.

En el contexto de los avances modernos en tecnología, y la creciente complejidad e incertidumbre de los desafíos actuales a los que se enfrentan los gobiernos, las herramientas analíticas y los métodos tradicionales enfocados a la resolución de problemas ya no funcionan ni producen el fin previsto. En pocas palabras, la toma de decisiones, el diseño políticas y la prestación servicios solían ser más asequibles y menos complejos. En el pasado, los responsables de tomar decisiones se beneficiaban de la clasificación simplificada de la información por silos bien delineados que reducían la complejidad de sus actividades. Esto hizo mucho más fácil el diagnóstico de problemas. La toma de decisiones realizada con menos información y menos variables, especialmente aquellas que podrían ser contradictorias, podía avanzar libre de las cargas causadas por la incertidumbre o la complejidad (OCDE, 2017b). Estos enfoques clásicos ya no funcionan.

***Al igual que otros países, Argentina requiere adaptarse basándose en la utilización de enfoques de sistemas. El facilitador más significativo de los enfoques de sistemas es la capacidad y la habilidad del gobierno de conectarse y moverse como uno solo. Esto también incluye la conexión con ecosistemas externos más amplios, que a su vez se convierten en núcleos de la red de dicho sistema.***

Fomentar los enfoques de sistemas en la administración debe ser una prioridad central para el sector público argentino, ubicada al centro del desarrollo del gobierno digital. El gobierno estará mejor posicionado para capturar el potencial de los enfoques de sistemas en la medida que Argentina fortalezca sus estructuras y marcos de gobernanza.



Identificar o crear puntos de conexión entre ministerios y entidades externas, encontrar agencias líderes con buenos ejemplos para escalar o replicar en otras partes del gobierno, alinear los incentivos y los objetivos organizacionales, monitorear las prácticas e identificar las necesidades compartidas a largo plazo para la administración son factores de importancia que contribuyen en este sentido.

**Fomentar los enfoques de sistemas ayudaría a institucionalizar la Agenda Digital de Argentina como una herramienta política para encauzar las decisiones y alinear de una mejor manera las prioridades en toda la administración en línea con los principales objetivos de política pública.**

Argentina ha logrado progresar en la construcción de condiciones que permitan al país aprovechar los enfoques de sistemas. Por ejemplo, como se analizó anteriormente, se formó tanto un comité directivo como una mesa ejecutiva, coordinados por la SGM, para guiar la implementación de la Agenda Digital. La mesa ejecutiva consta de los representantes de las jurisdicciones pertinentes y es responsable de elaborar y ejecutar un plan de acción anual, incluidos planes y proyectos de trabajo concretos, y de revisar la Agenda Digital cada año para hacer recomendaciones para su actualización. Además, los ministerios han identificado puntos de contacto (POC, por sus siglas en inglés) en temas específicos para una variedad de iniciativas digitales y no digitales (por ejemplo, gobierno abierto o el contenido del sitio web *Mi Argentina*).

Continuar construyendo sobre estos cimientos y otros nuevos ayudará a posicionar al gobierno para que adopte un enfoque de sistemas en sus metas y sus desafíos. Este enfoque también debe considerarse como un esfuerzo estratégico para involucrar todas las voces en este esfuerzo común, lo cual permitirá una participación más estructurada de los ciudadanos, las empresas y los grupos de interés general, como las organizaciones de la sociedad civil.

Los enfoques de sistemas integrales y estratégicos también pueden acelerar la conciencia de la trayectoria digital entre los líderes públicos para superar el pensamiento vertical y aumentar la conciencia acerca del papel interconectado de las TIC. Junto con un marco de gobernanza sólido, dicho enfoque podría facilitar la labor de garantizar de manera sostenida el compromiso y apoyo necesarios para la transformación digital en las altas esferas de liderazgo político dentro y a lo largo del gobierno.

**Existen oportunidades para coordinar las actividades gubernamentales de manera integral, horizontal y unificada.**

A pesar de estar mejorando, la cooperación y la coordinación general entre los ministerios, las agencias y los niveles de gobierno es a menudo fragmentada y no es sistemática. La coordinación se produce principalmente a través de proyectos específicos. Para muchos temas relacionados con las TIC, no existe un organismo formal para la coordinación y la cooperación a nivel ministerial, y la coordinación y la cooperación al nivel de las agencias pueden ser inconsistente.

La SGM ha demostrado liderazgo en la conexión con los ministerios; sin embargo, el enfoque se ha centrado en gran medida en la cooperación bilateral ministerio por ministerio y no en reunir a todos los actores pertinentes como un conjunto.

Durante la misión de revisión por pares, muchos líderes tanto de la SGM como de otros organismos y ministerios destacaron que la coordinación debería fortalecerse y que sería valioso centrarse en la armonización y alineación del diseño e implementación de políticas y servicios. Asimismo, casi todos los ministerios hablaron sobre la necesidad de institucionalizar los esfuerzos actuales de una manera más consistente, unificada y colaborativa. Sin embargo, hay algunas excepciones notables con respecto a este desafío, donde se ha alcanzado un modelo sostenible para un enfoque de sistemas. Varios esfuerzos coordinados por la SGM, incluidos *Argentina.gov.ar*, la gestión documental electrónica (GDE) y la política de datos abiertos son ejemplos clave de cooperación entre los ministerios de manera multilateral para lograr un enfoque de sistemas. Argentina puede ver estos ejemplos para aplicar sus elementos más exitosos en otros lugares.

**Persisten desafíos para considerar e involucrar a los gobiernos provinciales y locales en los enfoques de sistemas.**

Durante la misión de revisión de pares, la dificultad de coordinación con los gobiernos subnacionales fue uno de los desafíos que los entrevistados plantearon con mayor frecuencia. Esto se debe en gran medida a la estructura de gobierno federal de Argentina, bajo el cual las provincias y los gobiernos locales tienen independencia y autonomía significativas.



Los gobiernos subnacionales generalmente tienen la capacidad de diseñar y administrar sus propias políticas, servicios y productos TIC. Como resultado, cada nivel de gobierno, y las diferentes agencias en esos niveles, pueden usar tecnologías y enfoques diferentes y potencialmente incompatibles. Esto limita el potencial para el intercambio de información, la colaboración y el logro de un enfoque en todo el gobierno para abordar asuntos comunes y lograr objetivos comunes.

De hecho, hay pocos mecanismos que el gobierno federal puede usar para obtener la cooperación de los gobiernos subnacionales. La SGM se coordina con las 24 provincias por medio del Consejo Federal de Modernización e Innovación en la Gestión Pública (COFEMOD), elemento clave y único para la coordinación entre el gobierno nacional y los gobiernos subnacionales, y sus diversos subcomités temáticos, pero las decisiones del Consejo no son vinculantes.

Un ejemplo significativo de coordinación por medio del COFEMOD es la creación del “Compromiso Federal para la Modernización”, que es el principal instrumento de coordinación entre los niveles gubernamentales para las TIC y para las otras prioridades de la SGM. La ciudad de Buenos Aires y 19 provincias firmaron el compromiso en 2017, y éste establece objetivos acordados en torno a varias líneas de acción para la modernización de las provincias, como la modernización administrativa, el gobierno abierto y la innovación, y la infraestructura tecnológica.

También, bajo el COFEMOD, las políticas públicas se coordinan y se desarrollan para promover el gobierno digital en las provincias, inclusive por medio de medios innovadores. Por ejemplo, el concurso “Argentina Innova” tiene como objetivo promover la creación conjunta de políticas públicas entre gobiernos y ciudadanos.

Si bien el COFEMOD ha tenido un impacto significativo y muchos éxitos, los funcionarios del gobierno central expresaron el deseo de mejorar en esta área y, con frecuencia, no estaban seguros de si otros enfoques pudieran ayudar. Valdría la pena explorar si existen otras oportunidades para alinear aún más los niveles de los gobiernos como, por ejemplo, mediante incentivos o condiciones de financiamiento. También puede valer la pena explorar cómo se usa el COFEMOD y si los funcionarios están plenamente conscientes de sus programas.

## FACILITAR EL ÉXITO CON UN MARCO LEGAL Y NORMATIVO, Y FINANCIAMIENTO

El marco legal y normativo de Argentina para el gobierno digital proporciona a la SGM una autoridad sólida para formular políticas, realizar actividades de supervisión, coordinar el diseño y la prestación de servicios digitales, y priorizar qué procesos deben digitalizarse.

Uno de los instrumentos clave para la modernización de las TIC es el “Plan de Modernización del Estado”.<sup>5</sup> Este plan proporciona un marco para la modernización del gobierno de Argentina y establece al gobierno digital como un componente clave de la estrategia de modernización de todo el gobierno. El decreto coloca a la SGM en el rol de coordinación central del marco.

En varias entrevistas durante la misión de revisión de pares, quedó claro que la autoridad de la SGM en estas áreas es ampliamente reconocida.

***Si bien algunas leyes y regulaciones parecen estar desactualizadas, las áreas de políticas en Argentina han llevado a cabo revisiones de la legislación existente en relación con los asuntos fundamentales, y se propuso una nueva legislación. Los esfuerzos de Argentina en esta área podrían mejorar con el desarrollo de una línea de base más completa y evolutiva del panorama legislativo y normativo para ayudar a identificar lo que necesita un cambio ahora y de manera continua.***

Algunos aspectos del marco legal y normativo podrían actualizarse, ya que algunas de las normas parecen estar desactualizadas y no son lo suficientemente flexibles para mantenerse al día con el ritmo del cambio tecnológico, como lo describen los entrevistados de la misión de revisión de pares. El gobierno está tomando medidas para modernizar las leyes. Por ejemplo, ahora se encuentra bajo consideración un proyecto de ley sobre protección de datos. Si se convierte en ley, reemplazará la actual Ley de Protección de Datos Personales del año 2000.

Si bien se busca el progreso, no fue claro para el equipo de revisión de pares el hecho de que el gobierno realizó una revisión exhaustiva de todas las leyes, normas y decretos existentes para establecer una línea de base sobre cómo dichos instrumentos pueden afectar los esfuerzos de transformación digital.

5. Decreto presidencial 434/2016 (3 de marzo de 2016). <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/255000-259999/259082/norma.htm>.



**Uno de los impulsores de los esfuerzos recientes de gobierno digital de Argentina ha sido el uso de decretos presidenciales (es decir, órdenes ejecutivas). Tales decretos son un método fácil y eficiente para avanzar en la agenda digital. Sin embargo, son menos permanentes que otros tipos de mandatos, como las leyes. La búsqueda en pro de mejorar la permanencia de los aspectos exitosos de los decretos podría fortalecer la sostenibilidad a largo plazo y la continuidad de los esfuerzos.**

Durante la misión de revisión de pares, los funcionarios de la SGM y otros ministerios (por ejemplo, el entonces Ministerio de Producción) destacaron la dificultad de que se apruebe la legislación en el parlamento, lo que ha dado como resultado el uso de decretos. Si bien este ha sido un enfoque exitoso para dar un punto de partida y avanzar en la transformación digital de Argentina, es posible que estos decretos, y los esfuerzos realizados bajo ellos, puedan reducirse o eliminarse en el futuro más fácilmente que con las leyes.

Los funcionarios de la SGM han tomado medidas para impulsar cambios legislativos, como el cabildeo para obtener una ley de modernización. Los esfuerzos están empezando a mostrar signos de éxito, ya que recientemente se finalizó un proyecto de ley.<sup>6</sup> Si bien esta es una señal prometedora, aún no está claro si esto asegurará por completo los cambios positivos de los últimos años. Además, no está claro cuán específica sería una ley de este tipo, ya que el hecho de ser muy específica puede plantear desafíos en los años futuros.

**Los funcionarios gubernamentales reconocen la autoridad de la SGM para formular y supervisar políticas, lo que indica la disposición para el fortalecimiento de la orientación y la coordinación central desde dicha Secretaría.**

Durante las entrevistas, los funcionarios públicos expresaron casi de manera generalizada el reconocimiento de la SGM como el organismo gubernamental encargado de formular y supervisar las políticas en todos los aspectos de las TIC. Este es un indicador positivo y alentador para los esfuerzos del gobierno digital de Argentina en su conjunto. El entorno del gobierno digital en Argentina parece haber madurado hasta tal punto que políticas más sólidas, sumadas a la aplicación y la supervisión de la SGM podrían ayudar a mayores esfuerzos digitales en todo el gobierno.



En términos de políticas, los funcionarios de la SGM hasta ahora han evitado realizar más intervenciones debido a las preocupaciones relacionadas al hecho de regular antes de comprender completamente un problema. Para ilustrar esto, parte de la orientación ofrecida por la SGM es exhaustiva y está alineada con las mejores prácticas, pero sigue siendo opcional que los ministerios la adopten. Por ejemplo, la “Guía para la publicación de datos en formatos abiertos”<sup>7</sup> (véase la Sección 4) proporciona excelentes instrucciones sobre cómo publicar datos abiertos gubernamentales. Sin embargo, el documento consta de recomendaciones y buenas prácticas que no son vinculantes.

Si se hace obligatoria, la guía podría facilitar el descubrimiento de datos tanto al gobierno y al público en general. Además, se han desarrollado los “Estándares de Atención al Público”,<sup>8</sup> “Estándares de Servicios”,<sup>9</sup> “Estándares Web”,<sup>10</sup> “Estándares de APIs”,<sup>11</sup> (véase la Sección 3) y otros para proporcionar directrices para fortalecer la calidad de los servicios prestados por el gobierno y ayudar a lograr la transformación digital del sector público. Sin embargo, no parece que se hayan puesto formalmente en acción.

El equipo de revisión de pares observó una serie de áreas en las que una dirección más sólida de la SGM puede ser valiosa, incluidas las directrices generales para el ciclo de vida completo de los proyectos digitales y las políticas para las TIC, y la contratación digital.

7. [http://paquete-apertura-datos.readthedocs.io/es/stable/guia\\_abiertos.html](http://paquete-apertura-datos.readthedocs.io/es/stable/guia_abiertos.html).

8. <https://github.com/argob/estandares/blob/master/estandares-atencion-al-publico.md>.

9. <https://github.com/argob/estandares/blob/master/estandares-servicios.md>.

10. <https://github.com/argob/estandares/blob/master/estandares-web.md>.

11. <https://github.com/argob/estandares/blob/master/estandares-apis.md>.

6. <https://www.argentina.gob.ar/noticias/el-comite-ejecutivo-del-cofemod-concluyo-la-redaccion-del-anteproyecto-de-ley-de>





### 3. Competencias del sector público para la implementación de políticas de gobierno digital

Pasar de los objetivos políticos a la implementación real demanda desarrollar capacidades específicas dentro de las organizaciones del sector público. Estas competencias están estrechamente relacionadas con el desarrollo de habilidades que respaldan la innovación digital, así como con el cambio de enfoques tradicionales de contratación del sector público hacia el comisionamiento de servicio de bienes y servicios TIC basados en una perspectiva gubernamental integral y que dependan de nuevas formas de colaboración entre el sector público y los actores no gubernamentales. En el contexto de las políticas de gobierno digital, el desarrollo de estas capacidades contribuye al grado en que el sector público se encuentra preparado y listo para avanzar hacia un gobierno digital.

#### DE LA GESTIÓN HACIA EL COMISIONAMIENTO DE LAS TIC

**Si bien hay evidencia de esfuerzos existentes en términos de coherencia en la contratación de TIC, no parece haber un sistema claro para evaluar y formular la propuesta de valor, el monitoreo y la evaluación de las inversiones en TIC.**

La Oficina Nacional de Tecnologías de la Información (ONTI) ha desarrollado estándares para apoyar a las organizaciones del sector público en el desarrollo de sus proyectos TIC. Por este motivo, la ONTI creó el Decálogo Tecnológico<sup>12</sup>, que se basa en 10 principios que las organizaciones del sector público pueden seguir para diseñar y presentar mejor sus proyectos para la posterior certificación de la ONTI.

Para este propósito, la ONTI desarrolló los Estándares Tecnológicos para la Administración Pública Nacional (ETAP), los Requerimientos Técnicos Estándar (RTE) y los Requerimientos Técnicos Complejos (RTC).

Los RTE y los RTC son modelos estándares para el desarrollo de caso de negocios para proyectos TIC con diferentes niveles de complejidad (el formato de los RTE es más simple en términos de la información que las organizaciones deben presentar, mientras que los RTC apuntan a aquellos proyectos con un mayor grado de complejidad). Todas las organizaciones del sector público deben presentar los casos de negocio de sus proyectos

para la revisión de la ONTI usando los formatos en línea de los RTE y los RTC. Una vez presentados, la ONTI analiza la información y emite una declaración final sobre el proyecto (conocido como dictamen técnico). Sin embargo, el dictamen es más una recomendación, ya que las observaciones de la ONTI no son de cumplimiento obligatorio.

Si bien las actividades de la ONTI proporcionan evidencia sobre la disposición del gobierno argentino para llevar más orden y normalización para el desarrollo de proyectos TIC, todavía hay espacio para mejoras. Por ejemplo, el rol de la ONTI comienza en la etapa de diseño del proyecto pero se detiene una vez que se emite el dictamen, por lo que no hay claridad sobre las fases de seguimiento y monitoreo que tienen lugar después de que los proyectos TIC se aprueben y se incorporen al Portal de Compras Públicas de la República Argentina COMPR.AR ([comprar.gob.ar](http://comprar.gob.ar)).

Además, los identificadores únicos de los proyectos RTE y RTC parecen estar desconectados de los de la plataforma de contrataciones, por lo que afectan la posibilidad de realizar un seguimiento del ciclo de vida de los proyectos (desde la concepción hasta la finalización) y el uso de datos estandarizados para llevar a cabo prácticas avanzadas de analítica de datos para informar la toma de decisiones basada en éstos y en evidencia.

Esto muestra la falta de una estrategia integral de contratación de TIC para el sector público. Además de la ausencia de una estrategia sobre la contratación de TIC, no hay evidencia de esfuerzos actuales enfocados a escalar herramientas existentes, como el modelo de medición de País Digital, para lograr mayores eficiencias en la contratación pública. Por otra parte, los acuerdos marco para la contratación pública parecen estar ampliamente ausentes.

Los esfuerzos de la ONTI apuntaron a implementar un enfoque en la sostenibilidad y el ciclo de vida de los proyectos TIC, pero el equipo de revisión de pares también observó que algunos funcionarios públicos no parecían estar demasiado preocupados sobre la relevancia de dar seguimiento a la manera en la que se

12. <https://www.argentina.gob.ar/onti/decalogo-tecnologico-onti>



invierten los recursos económicos o por las restricciones presupuestarias. Si bien las observaciones de ciertos funcionarios en este respecto no se pueden considerar como un reflejo generalizado en todo el sector público, el monitoreo y la evaluación de los proyectos TIC deben ser una prioridad, especialmente a la luz de la agenda general anticorrupción para el país y la necesidad de fortalecer una cultura de medición y desempeño del sector público.

**El entonces MM tenía la autoridad para establecer una política de gobierno digital para el resto del gobierno central, pero a menudo no participaba ni era consultado sobre decisiones tomadas por el centro de gobierno que eran pertinentes al rol del ministerio, ni tampoco en relación con las principales inversiones y gasto público en proyectos de gobierno digital. Sin embargo, la ubicación de la nueva SGM dentro del centro de gobierno abre una ventana de oportunidad para aprovechar su autoridad política, monitorear y evaluar los resultados de las políticas, y asesorar al gobierno en términos de la dirección de políticas.**

Como autoridad transversal en políticas y servicios de TIC, hay muchas áreas en las que el rol y la función de la SGM podrían aprovecharse mejor para aumentar los resultados de la gestión de los proyectos o las iniciativas pertinentes.

El entonces MM ya estaba encargado de priorizar los proyectos TIC en todo el gobierno. Sin embargo, con la visibilidad transversal de la nueva SGM en las

actividades TIC de otros ministerios, la SGM también podría asesorar sobre grandes contratos y ayudar a vincular los proyectos entre los ministerios para mitigar la duplicación y la fragmentación, y a garantizar que estén estructurados de una manera que maximice las posibilidades de éxito (por ejemplo, siguiendo un modelo de desarrollo ágil en vez de uno basado en modelos de cascada tradicional). Esto también puede ayudar a garantizar que los proyectos y las inversiones estén en línea con las prioridades estratégicas generales establecidas en la Agenda Digital.

La SGM también podría desempeñar un rol importante en el monitoreo y la evaluación del desempeño de proyectos y ayudar a asignar los presupuestos para las TIC de cada ministerio de manera estratégica, lo cual es un punto planteado por los participantes de la encuesta del gobierno central. En un futuro próximo, podría aprovecharse en gran parte el rol de la SGM como entidad asesora. El valor que se puede generar al posicionar a la SGM en dicho rol crecerá a medida que formalice las estrategias de todo el gobierno que puedan servir como el criterio y la fuerza motriz en los cuales se basan sus decisiones de asesoramiento, y se podrían establecer umbrales en términos de presupuesto a partir de los cuales se requiera la aprobación de la SGM, en línea con las buenas prácticas de la OCDE.

## HABILIDADES PARA LA INNOVACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO

**El entonces MM siguió una agenda ambiciosa para impulsar la innovación en el sector público. Sin embargo, este trabajo sigue estando fragmentado y debe integrarse en todo el gobierno mediante el desarrollo de capacidades y habilidades en todos los niveles.**

Desde la perspectiva del gobierno digital, dos variables clave influyen en la necesidad de repensar las políticas de empleo del sector público en Argentina. En primer lugar, hay importantes problemas heredados debido a la ausencia de reformas significativas en el sector público en las últimas décadas. Dicho escenario no es excepcional y se observa también en otros países, pero los retos deben abordarse ya que pueden bloquear de manera significativa la transformación digital (por ejemplo, los marcos de habilidades obsoletos que responden a modelos analógicos, en papel o del gobierno electrónico).

Hay esfuerzos claros en términos del desarrollo de habilidades en el sector público. Las iniciativas lideradas por la Secretaría de Empleo Público (un organismo





dentro de la SGM) son ejemplos que muestran el trabajo que se está realizando para desarrollar las capacidades de los servidores y los líderes públicos, y para conectar dichas capacidades con el logro de objetivos clave de política pública (se han realizado esfuerzos similares en países como Irlanda y los Estados Unidos). Por ejemplo, en conjunto, los programas de desarrollo de habilidades como *Líderes en Acción* (dedicado a funcionarios jóvenes), *Construyendo Nuestro Futuro* (dedicado a gerentes públicos de alto nivel) y *Protagonistas de Recursos Humanos* (dedicado a funcionarios de gestión de recursos humanos) ilustran la naturaleza multifacética de los esfuerzos implementados por la Secretaría de Empleo Público.

Sin embargo, estos esfuerzos se han construido sobre una herencia de datos inexactos sobre el empleo en el sector público, por lo que se destaca la necesidad de “reconstruir” los fundamentos básicos en términos de datos de buena calidad en esta esfera. Las partes interesadas expresaron que el suministro de datos sobre el empleo en el sector público por parte de la Subsecretaría de Planificación de Empleo Público (por ejemplo, datos sobre el estado actual del servicio público) permitiría realizar comparaciones y mejorar la comprensión del contexto actual y las capacidades de previsión. Esto ayudará a evaluar las necesidades futuras y desarrollar un enfoque prospectivo hacia las habilidades en el servicio público para los próximos 5 a 10 años.

**Los cambios políticos tienen una implicación directa en la permanencia de los funcionarios públicos en puestos de alto nivel. En vista de ello, la sostenibilidad de los esfuerzos de construcción de capacidades de organismos clave dentro del sector público, como el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), demandan la adopción de medidas para desarrollar aún más la competencia digital del sector público y reforzar las bases en términos de habilidades dentro del mismo.**

Como en muchos otros países, el sector público argentino no está totalmente protegido de las transiciones políticas. Los funcionarios públicos a nivel directivo y en puestos superiores normalmente son reemplazados como resultado de elecciones políticas y posteriores transiciones. En vista de ello, los funcionarios públicos entrevistados expresaron cómo estos cambios podrían causar inestabilidad en la sostenibilidad a largo plazo de las medidas y los resultados.

El contexto mencionado no solo plantea un desafío de políticas especialmente para el gobierno digital, dado

que en Argentina se forman varias iniciativas clave a nivel directivo o de la alta gerencia, sino también en términos de pérdidas de capital humano y efectividad a largo plazo de programas de desarrollo de habilidades (por ejemplo, como *Construyendo Nuestro Futuro*).

Esto refuerza la necesidad de asegurar y retener una fuerza laboral del sector público adecuadamente capacitada en todos los niveles para abordar la inestabilidad y la rotación de capital humano durante los cambios políticos. También destaca la necesidad de disminuir el impacto negativo de las transiciones políticas, aumentar la resiliencia organizacional y desarrollar el conocimiento colectivo del sector público a largo plazo.

Además, durante la misión de revisión de pares para Buenos Aires (marzo de 2018), los funcionarios públicos expresaron que aproximadamente el 75% de los profesionales de las TIC permanecen menos de 2 años en el sector público, y en términos generales carecen de educación terciaria formal (por ejemplo, títulos universitarios).

Los organismos clave dentro de la SGM a cargo de los esfuerzos digitales y de innovación también han enfrentado la rotación de empleados, ya que las oportunidades de empleo y los salarios en el sector privado (combinados con una mentalidad más ágil e impulsada por la innovación) son simplemente más atractivos para los empleados calificados (un contexto que no es endémico ni exclusivo al caso argentino). Esto es crucial en vista de la clara necesidad de atraer y retener capital humano calificado con antecedentes en innovación digital y basada en datos. Este escenario ha llevado al gobierno a optar por modelos de empleo temporal que proporcionan una mayor compensación en comparación con los costos del mercado. Sin embargo, también abre una ventana de oportunidad para racionalizar el gobierno, haciéndolo más ágil al aumentar la colaboración con el sector privado, con la creación de nuevos perfiles y puestos de trabajo, y la definición de modelos dinámicos para el comisionamiento de habilidades que sean atractivos para el talento externo.

Creado en 1973, el INAP se mantiene como un actor clave a largo plazo en términos del desarrollo de las capacidades del sector público, y se beneficia del apoyo y la credibilidad de otras instituciones gubernamentales y actores externos. El INAP parece tener un enfoque progresivo para el desarrollo de



Primera edición del Programa de Capacitación de la Alta Dirección Pública de Diseño Ágil de Políticas Públicas dictado por la Academia de Diseño de Políticas Públicas de la Subsecretaría de Innovación Pública y Gobierno Abierto, de la Secretaría de Gobierno de Modernización.



capacidades con una estrategia claramente definida en términos de alcance, escalabilidad, relevancia, transformación digital y calidad en la capacitación. El hecho de que varios actores entrevistados mencionaron el rol del INAP en proporcionar apoyo clave para desarrollar capacidades señala el hecho de que el instituto está presente en la mente de los servidores públicos de alto nivel como un recurso clave para desarrollar un sector público moderno en Argentina. Aun así, la falta tanto de financiamiento asegurado como de un reconocimiento oficial y legal de sus certificados de capacitación pueden afectar la sostenibilidad a largo plazo de las iniciativas del INAP.

El potencial del INAP es clave para ayudar a desarrollar habilidades de innovación digital en el sector público y apoyar el avance hacia un estado digital en el cual los esfuerzos de digitalización estén separados de administraciones específicas. Además, atraer capital humano calificado al sector público requerirá pasar de incentivos monetarios a crear un entorno y la cultura necesarios para atraer talentos a la administración (por ejemplo, crear perfiles, aprovechar la pasión cívica, el entorno laboral) e incentivar el capital humano para que se quede.

***El Laboratorio de Gobierno de la SGM de Argentina (LABGobAr) es una buena iniciativa y muestra los esfuerzos emergentes en términos de incorporación de la innovación en el sector público, pero también refleja una mentalidad especializada y selecta que puede no reflejarse en todo el sector público.***

La creación del LABGobAr (un equipo multidisciplinario que depende de la Subsecretaría de Innovación Pública y

Gobierno Abierto de la SGM) ha sido exitosa en términos de proporcionar asistencia específica para proyectos a los ministerios y las municipalidades centrándose en el uso de herramientas que pueden ayudar a fomentar la innovación y comenzar a reafirmar una cultura de experimentación<sup>13</sup>.

Además, la Academia de Diseño de Políticas Públicas del Laboratorio, gestionada en coordinación con el INAP, proporciona un entorno de aprendizaje para establecer y ampliar las habilidades y las herramientas de innovación en el sector público con el objeto de impulsar y hacer crecer una cultura proclive a la innovación en las organizaciones del sector público.

Por el momento, el valor del Laboratorio es periférico, ya que funciona en el límite y sus innovaciones siguen siendo mejores prácticas que permanecen aisladas, considerando la dificultad de incorporarlas en todo el sector público. Los desafíos siguen siendo en términos de escalabilidad, para lograr que la innovación sea considerada como un elemento habitual, de ahí la necesidad de reforzar el rol del Laboratorio como un centro y una incubadora de ideas que se pueden integrar, ampliar y medir para convertir las capacidades de innovación en acciones concretas y demostrar un impacto en el mundo real. Aun así, aproximadamente 20.000 funcionarios públicos tomaron cursos de capacitación en la Academia de Diseño de Políticas Públicas del Laboratorio entre 2016 y 2018, proporcionando así evidencia del progreso positivo de Argentina en esa dirección.

13. Por ejemplo, véase: [https://apolitical.co/solution\\_article/in-argentina-public-servants-get-promoted-for-learning-how-to-innovate/](https://apolitical.co/solution_article/in-argentina-public-servants-get-promoted-for-learning-how-to-innovate/)



## 4. Apertura y prestación de servicios públicos

### DIGITAL POR DISEÑO: DEL GOBIERNO ELECTRÓNICO AL GOBIERNO DIGITAL

**El desarrollo de un gobierno sin papel, la mejora de la prestación de servicios públicos digitales y la racionalización de las relaciones entre el gobierno y los ciudadanos han sido prioridades para la administración actual. Aun así, esto demuestra que hasta la fecha el gobierno electrónico y el gobierno digital coexisten en Argentina.**

Por un lado, el desarrollo de la Plataforma de Gestión Documental Electrónica (GDE) y su plataforma subyacente para la interacción en línea sin papeles del gobierno y los ciudadanos (Trámites a Distancia, TAD) se han centrado en asegurar que los procesos en papel y otros servicios se lleven a cabo de manera electrónica (informatización).

Los esfuerzos dieron sus frutos y en marzo de 2018, el gobierno central logró la informatización del 100% de los procedimientos organizacionales dentro de los ministerios centrales (que suman 92 organizaciones del sector público). Estos logros son resultado de la interacción de objetivos de políticas claros y la voluntad política, y proporcionan una plataforma para avanzar aún más en los esfuerzos de interoperabilidad en el sector público y en la construcción de un gobierno inteligente, digitalizado y basado en datos.

Por otro lado, un enfoque que se ejecuta en paralelo se centra en el desarrollo de una identidad digital gubernamental única. Este enfoque es impulsado a su vez por el desarrollo de la Plataforma Digital del Sector Público Nacional, el diseño de su interfaz y la consolidación de la información y el acceso a los servicios públicos digitales, especialmente por medio de *Argentina.gob.ar* y *Mi Argentina* (véase la sección 3.3).

En el transcurso de la misión de marzo de 2018, el equipo de revisión de pares habló con los líderes de muchas iniciativas en todo el gobierno. Muchos estaban trabajando en soluciones innovadoras y que realmente permiten la transformación digital del sector público (por ejemplo, *Mi Argentina* está desarrollando servicios digitales nuevos o transformados, incluidos los procesos subyacentes, para los ciudadanos en una plataforma web y móvil). Además, el entonces MM desarrolló directrices sobre cómo deben aparecer los servicios en línea.

El escenario mencionado anteriormente muestra que el gobierno electrónico y el gobierno digital coexisten en Argentina en este momento. A pesar de que esto es común en muchos países, no es la forma más eficiente de concentrar esfuerzos para liberar todo el potencial de las tecnologías y los datos de manera que se transforme la forma en que el sector público funciona y ofrece valor público. La ausencia de una estrategia de gobierno digital no ayuda a generar una mayor conciencia de esto y a superar esta situación como un requisito para avanzar en la transformación digital del sector público, y transformar los procesos subyacentes sobre los que se asientan los servicios.

Las iniciativas de gobierno electrónico, como el Sistema de Gestión Documental Electrónica, no existían antes de 2015 y, sin duda, han generado eficiencias, beneficios positivos y valor para el sector público. Pero hay más espacio para que Argentina aproveche las oportunidades de la transformación digital para optimizar la oferta de valor público para su economía y su sociedad.

Al centrarse en la transferencia de procesos y transacciones en papel a un entorno electrónico, Argentina ha logrado mayores eficiencias y transparencia en todo el sector público, pero puede estar perdiéndose oportunidades para evaluar cómo funcionan los procesos en su totalidad y “repuntar” la administración cuando sea necesario para servir mejor al público. Esto implicaría un cambio desde una perspectiva de eficiencia hacia una impulsada por la creación de valor público. Si bien esta distinción existe, las entrevistas de la misión de revisión de pares indican que estas dos perspectivas y los esfuerzos posteriores se consideraron en general igualmente importantes para la modernización y la transformación del sector público.

Sin una articulación formal y estratégica de lo que es el gobierno digital, y una comprensión clara de cómo las agencias gubernamentales trabajarán juntas para lograrlo, los esfuerzos pueden continuar dirigiéndose hacia el gobierno electrónico en lugar de canalizar los recursos hacia una verdadera transformación digital.

### FACILITADORES CLAVE

**El uso generalizado del Documento Nacional de Identidad (DNI) para una amplia gama de transacciones diarias proporciona un buen comienzo para la implementación de la identificación electrónica (eID). Aun así, faltan**



### **los elementos básicos, como una infraestructura de información y de datos sólida.**

Durante la misión de revisión de pares, el equipo encontró evidencia de la voluntad del entonces MM de desarrollar facilitadores clave para el gobierno digital. Por ejemplo, el MM desarrolló el Sistema de Identidad Digital (SID) que está destinado a aprovechar el uso generalizado del DNI, y los datos disponibles en el Registro Nacional de las Personas (RENAPER) y la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES), para desarrollar un sistema de identificación electrónica de reconocimiento facial en el país. Se estableció un comité con la participación del sector bancario y financiero para respaldar el desarrollo, la implementación y la adopción del sistema (por ejemplo, se usará también para servicios privados), pero el sector público seguirá siendo el propietario del sistema.

Los esfuerzos actuales, ahora bajo el liderazgo de la SGM, se centran en el desarrollo de la del documento de identidad electrónico (eDNI) y, en una etapa posterior, se desplazará hacia un mayor número de servicios accesibles y disponibles (seguridad, transporte, salud y pensiones sociales) con el fin de estimular la adopción.

Si bien el trabajo sobre la firma digital y el eDNI ayudará a habilitar la prestación de servicios digitales, el entonces MM también dejó claro que todavía es necesario realizar un trabajo de armonización importante dentro del gobierno para permitir la interoperabilidad y el desarrollo de servicios compartidos. Pero parece que este sentido de urgencia no se refleja en la práctica en toda la administración. Esto es especialmente importante, ya que la disponibilidad de servicios digitales para los cuales se puede utilizar el eDNI es un requisito previo para que la ciudadanía capte su valor y comprenda su importancia estratégica.

También parece faltar una gobernanza dura para el gobierno digital. Por ejemplo, la ONTI está trabajando para crear estándares de TI y datos para el sector público, pero no serán vinculantes. Otros países que enfrentaron desafíos similares (como Noruega) tomaron medidas e impusieron la implementación de estándares clave a través de instrumentos de políticas y el financiamiento condicionado. La falta de interoperabilidad entre los sistemas a nivel federal y provincial sigue siendo otro desafío importante.

Dada la ausencia general de una gobernanza dura para la política de TI, los ministerios y las autoridades locales

tienen espacio para tomar decisiones y medidas a su manera. Esto puede resultar en el desarrollo de una infraestructura de TI enmarañada en un futuro cercano como se observa en otros países de la OCDE. Gestionar este riesgo a priori es una condición previa para avanzar en el cambio hacia el gobierno digital y aprender de otros países que podrían estar más avanzados para evitar repetir los mismos errores.

### **La inclusión digital y la accesibilidad emergen como un desafío clave. La infraestructura y la conectividad limitan la igualdad de acceso a los servicios digitales.**

Si bien hay esfuerzos claros para aumentar la inclusión digital y la conectividad (como el Plan Nacional de Inclusión Digital, País Digital y el trabajo de ARSAT<sup>14</sup> sobre conectividad en escuelas rurales), los desafíos de infraestructura pueden dar lugar a un acceso en línea desigual y escaso para los servicios públicos.

Los datos para el cuarto trimestre de 2017 del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) muestran que para los hogares con personas de 4 años o más, las tasas de acceso en el hogar a Internet, computadora y a dispositivos de telefonía móvil son de 74,3%, 44,8% y 81,2% respectivamente. Sin embargo, las disparidades y las oportunidades surgen cuando estas cifras son presentadas por nivel educativo.

Los datos del INDEC muestran niveles más bajos de acceso a Internet para los hogares menos educados en Argentina (sin educación y educación básica). Por ejemplo, solo el 46,8% de los hogares sin antecedentes educativos tienen acceso a Internet en el hogar frente al 80,5% de los hogares con educación secundaria completa y el 93,8% de los hogares con educación terciaria completa (véase la Tabla 4.1).

Las disparidades también se pueden ver cuando se comparan los datos sobre el acceso a las computadoras desde el hogar por nivel educativo. Por ejemplo, el 85,5% de los hogares con educación básica completa no tienen acceso a una computadora, mientras que solo el 26,8% de los hogares con educación terciaria completa carecen de dicho acceso.

En conjunto, estos resultados indican que todavía hay algunos desafíos en términos de inclusión digital y derechos digitales en Argentina, donde los hogares con niveles más bajos de nivel educativo enfrentan

14. ARSAT es la empresa nacional estatal de comunicaciones por satélite.



mayores desafíos para acceder a herramientas digitales básicas como teléfonos móviles, computadoras o Internet. Sin embargo, los resultados también evidencian áreas de oportunidad para que el gobierno invierta mayores esfuerzos. Esto, a su vez, puede llevar a una democratización de la prestación de servicios públicos digitales en Argentina, a la vez que se mantienen los accesos por canales múltiples a los servicios públicos.

Por ejemplo, las cifras para el acceso a teléfonos móviles aumentan progresivamente del 34% al 96,5% entre los hogares sin antecedentes educativos y aquellos con los niveles educativos más altos (educación terciaria incompleta/completa). Esto abre una ventana de oportunidad para invertir más recursos en la prestación de servicios públicos a través de dispositivos móviles (por ejemplo, a través de la aplicación móvil *Mi Argentina*) (véase la siguiente sección).

## SERVICIOS DIGITALES

**El decreto 87/2017<sup>15</sup> dio origen a *Argentina.gob.ar* y *Mi Argentina* como elementos clave de la Plataforma Digital del Sector Público Nacional. Estas plataformas son hitos cruciales en términos de prestación de servicios digitales en el país. Sin embargo, a pesar de la disponibilidad de algunas normativas, directrices comunes, instrucciones claras y responsables designados en cada institución, la falta de herramientas de gobernanza para su aplicación reduce la velocidad de los esfuerzos de todo el gobierno para así permitir que la Plataforma Digital del Sector Público Nacional sea el principal punto de acceso en línea para el gobierno.**

15. Para más información, véase: [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/decreto\\_publicado\\_87-2017.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/decreto_publicado_87-2017.pdf)

Se ha emprendido una importante labor para consolidar la prestación de servicios públicos digitales, impulsada por un mandato presidencial, siguiendo el ejemplo del Reino Unido (*gov.uk*) y otros países miembro y asociados de la OCDE en la región como México (*gov.mx*) y Perú (*gov.pe*). Como resultado, la relación gobierno-ciudadano se basa en el uso de *Argentina.gob.ar* y *Mi Argentina*. Estas plataformas fueron diseñadas e implementadas por el equipo para la prestación de servicios dentro del entonces MM (ahora la SGM).

Los esfuerzos han sido fructíferos. Por ejemplo, a partir de octubre de 2018, 1,2 millones de usuarios se habían registrado en *Mi Argentina*, la plataforma de prestación de servicios públicos digitales (véase la Figura 3.1). Se puede acceder a dicha plataforma, lanzada en abril de 2016, por medio de un proceso de registro donde los usuarios pueden proporcionar sus cuentas de Facebook o de Google para acceder a servicios básicos, o por medio del DNI o el pasaporte para acceder a servicios más complejos.

Los servicios prestados incluyen turnos para el apostillado de documentos, citas de vacunación y certificación en línea de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES). También está disponible una versión inicial de una carpeta de ciudadanos (*Mis Credenciales*) donde los usuarios pueden acceder y consultar por documentos como las licencias de conducir, su DNI y certificados de discapacidad en un solo lugar.

Hasta octubre de 2018, la SGM informó un total de 165.000 descargas de la aplicación móvil de *Mi Argentina* y 105.000 citas por adelantado realizadas a través del portal. Estos resultados muestran los beneficios de *Mi Argentina* en términos de valor social.

Tabla 4.1. Acceso a internet, computadora y teléfono móvil por nivel educativo

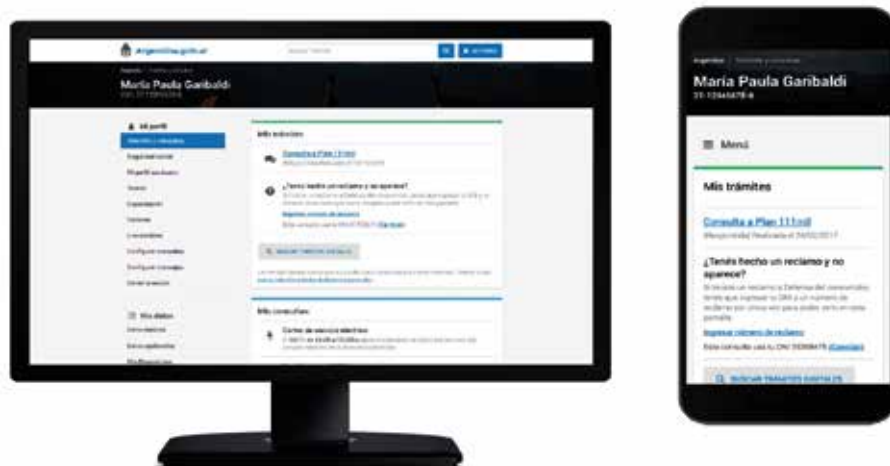
% de hogares, datos de hogares con población de 4 años o más (2017/4.º trim.)

	Internet			Computadora			Teléfono móvil		
	Sí	No	n.d.	Sí	No	n.d.	Sí	No	n.d.
Sin educación	46,8	53,1	0,1	21,9	77,8	0,3	34	65,9	0,1
Educación básica (incompleta)	59,7	40,2	0,1	36,7	63,1	0,2	51,6	48,4	0
Educación básica (completa)	45,7	54,2	0,1	14,4	85,5	0,1	72	27,9	0
Educación secundaria (incompleta)	80,9	19	0,1	43,8	56,1	0,1	89,3	10,6	0
Educación secundaria (completa)	80,5	19,4	0,1	43,3	56,5	0,1	92,4	7,6	0
Educación terciaria (universidad, incompleta)	94	5,9	0,1	72,7	27,2	0,1	97,4	2,6	0
Educación terciaria (universidad, completa)	93,8	6,2	0,1	73,1	26,8	0,1	96,5	3,5	0

Fuente: INDEC, 2017. Disponible en: [https://www.indec.gov.ar/uploads/informesdepremsa/mautic\\_05\\_18.pdf](https://www.indec.gov.ar/uploads/informesdepremsa/mautic_05_18.pdf)



Figura 3.1. Mi Argentina: Plataforma web y móvil



Fuente: Proporcionado por la SGM.

El equipo de prestación de servicios de la SGM asiste a otras agencias con sus procesos de servicio y prioriza la prestación de asistencia para servicios que se consideran una prioridad política y que responden a las necesidades de los ciudadanos (por ejemplo, servicios de salud). Se espera que, para fines de 2018, el 100% de las organizaciones del sector público hayan migrado a Argentina.gov.ar, a menos que la SGM las exente de la migración.

El desafío clave en el futuro cercano será sostener y ampliar estos esfuerzos, y seguir construyendo servicios que sean útiles y significativos para los ciudadanos, basados en un enfoque impulsado por los usuarios, y haciendo uso de organizaciones del sector público más capaces.

Por ejemplo, los diferentes niveles de informatización y de digitalización entre ministerios han enfatizado aún más el rol crucial del equipo de servicio digital, no solo como desarrollador de herramientas, recursos y plataformas, sino también como proveedor directo de soporte y soluciones digitales. La gran mayoría de los portales gubernamentales fueron desarrollados y administrados por el equipo de servicio digital, mientras que los ministerios continuaron siendo responsables del contenido. Esto subraya la necesidad de avanzar hacia un rol más fuerte del gobierno en términos de coordinación, monitoreo y supervisión, pero también de construir una mayor autonomía en las habilidades digitales en todas las organizaciones del sector público.

Además, no hay claridad en términos de metas y objetivos de política, hitos, dirección estratégica y una visión más

amplia a largo plazo, además de aquellos lineamientos de política general proporcionadas en el Decreto 87/2017<sup>16</sup>, y los objetivos en términos de servicios digitales delineados como parte del Plan de Modernización del Estado<sup>17</sup>.

## EL GOBIERNO COMO PLATAFORMA

Existen oportunidades para expandir la participación del ecosistema de organizaciones e individuos interesados, o que podrían estarlo en un futuro cercano, en los esfuerzos de gobierno digital de Argentina.

Durante la misión de revisión de pares, los funcionarios gubernamentales se expresaron sobre la necesidad de una mejor comunicación, coordinación y colaboración entre el gobierno central y los gobiernos subnacionales. Sin embargo, hubo un reconocimiento reducido por parte de los funcionarios gubernamentales i) sobre el valor del ecosistema externo de actores no gubernamentales, tales como las organizaciones de la sociedad civil, las empresas y los miembros del público, y ii) sobre cómo el ecosistema interno y externo se refuerzan de manera mutua.

Cuando el equipo de revisión de pares preguntó acerca de esto, el personal directivo superior en el MM indicó la importancia primordial de desarrollar la confianza en el ecosistema interno dentro del sector público antes de mirar hacia afuera. Si bien el apalancamiento del ecosistema interno es una prioridad admirable y

16. Véase el Artículo 2 del decreto 87/2017.

17. Véase decreto 434/2016, disponible en <http://servicios.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/255000-259999/259082/norma.htm>





comprensible, también es importante considerar el ecosistema externo.

Asignar objetivos principales a actores determinados, incluidos los actores externos, puede ayudar al gobierno a avanzar en el logro de los mismos. Fomentar un ecosistema externo es fundamental para ayudar a crear un sentido de compromiso y responsabilidad para alcanzar metas de manera conjunta. Esto, a su vez, puede contribuir a asegurar la sostenibilidad de las iniciativas pertinentes incluso en el caso de un cambio en la administración como resultado de transiciones políticas.

El trabajo de gobierno abierto parece brindar un buen ejemplo en el desarrollo de ecosistemas. Al desarrollar esfuerzos de comunicación con 19 provincias y celebrar eventos que reúnen a partes interesadas externas, el equipo de gobierno abierto está mostrando un gran potencial para aprovechar el poder del ecosistema para alcanzar objetivos de políticas.

El equipo de gobierno abierto ha desarrollado un “Kit de Gobierno Abierto”<sup>18</sup>, que ofrece grupo de herramientas para impulsar el gobierno abierto con el

18. Véase [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/kit\\_gobierno\\_abierto-alianza\\_para\\_el\\_gobierno\\_abierto.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/kit_gobierno_abierto-alianza_para_el_gobierno_abierto.pdf).

objetivo de ayudar a otras oficinas gubernamentales en el involucramiento del ecosistema externo. Como lo mencionó la Directora de Gobierno Abierto durante la misión de revisión de pares, después de realizar los primeros esfuerzos para fomentar el ecosistema, “notamos que hay muchas partes interesadas que no sabíamos que estaban allí”. Es probable que lo mismo sea válido para otras áreas de políticas. Como se identificó a través de los resultados de la encuesta, otro ejemplo son los esfuerzos de LabGobAr para fomentar una comunidad interna de innovadores y conectarla con innovadores externos comprometidos tanto del sector privado como de la sociedad civil.

El hecho de que desarrollar o fomentar los ecosistemas externos (por ejemplo, para el gobierno digital y los datos abiertos) no haya sido una prioridad no se puede atribuir de manera completa al gobierno. Los representantes de la sociedad civil entrevistados durante la misión de revisión de pares describieron a los actores externos, a menudo, como “no organizados” o “fragmentados”, indicando a su vez que con frecuencia dichos actores no están abiertos o dispuestos a comprometerse con el gobierno. Esto representará un desafío para Argentina al tratar de aprovechar las tecnologías digitales y de datos para crear un espacio para la colaboración y la creación conjunta de valor.



Plan Federal de Internet, La Quiaca, Jujuy. Hoy toda la provincia ya cuenta con más de 1149 kilómetros de fibra óptica que van desde la localidad de Puesto Sey hasta Viñalito, pasando por La Quiaca, Humahuaca, Tilcara, San Salvador de Jujuy y Perico.



## 5. Desarrollar un sector público basado en datos

### GOBERNANZA DE DATOS EN EL SECTOR PÚBLICO

**Hay esfuerzos claros emprendidos por la Dirección Nacional de Datos e Información Pública (DNDIP, un organismo dentro del entonces MM) que se ha centrado en el desarrollo de una arquitectura e infraestructura de datos para el sector público. Estos esfuerzos respondieron a la necesidad de centrarse primero en asuntos técnicos que podrían ampliarse posteriormente y permitir una mejor prestación de servicios y la creación conjunta de valor público.**

Hay sistemas de datos e información actualmente en desarrollo, que podrían beneficiarse enormemente de normas o lineamientos comunes sobre cómo establecer una cultura abierta de forma predeterminada y desarrollar marcos de interoperabilidad.

La interoperabilidad y la estandarización de los datos son limitadas y siguen siendo temas prioritarios que obstaculizan la construcción de un sector público basado en datos. Existe una cantidad significativa de registros de datos básicos que son gestionados por distintos ministerios, por provincias y, en menor medida, por municipios. Como resultado, el entonces MM (a través de la DNDIP) lideró las iniciativas de gestión, procesamiento, interoperabilidad y estandarización de datos para alinear, racionalizar y brindar coherencia a un enfoque que contrariamente estaba delineado en silos. Estos esfuerzos se mantendrán dentro de la recientemente creada SGM, bajo el liderazgo de la DNDIP.

Con el modelo del Xroad en Estonia, por ejemplo, se está desarrollando una plataforma federada para la interoperabilidad e intercambio de datos, INTEROPER. AR, como un esfuerzo para interconectar los registros de datos existentes como el Registro Nacional de las Personas (RENAPER), el Registro Nacional de Reincidencia (RNR), el ANSES y los datos de la Inspección General de Justicia (IGJ). La plataforma está destinada a contribuir al desarrollo de servicios integrados y al intercambio automatizado de datos a través de Interfaces de Programación de Aplicaciones (APIs por sus siglas en inglés).

En términos del desarrollo de habilidades de datos, la DNDIP ha estado a la vanguardia de los esfuerzos del gobierno para permitir la competencia de datos

dentro del sector público hacia la publicación de datos gubernamentales desde principios de 2017.

**A pesar de que la visión de “Datos como Servicio” (DaaS, por sus siglas en inglés) de la SGM es un progreso de gran importancia que muestra la disposición del gobierno para reproducir el enfoque estratégico y la perspectiva del sector privado, todavía se hace notar la ausencia de un modelo sólido de gobernanza de los datos para el sector público. Argentina se beneficiaría enormemente con el establecimiento de un marco de gobernanza de datos claro basado en la regulación oficial y acompañado por la definición de responsabilidades claras, organismos de coordinación y colaboración e iniciativas de desarrollo de capacidades dentro del gobierno.**

Existe un fuerte enfoque técnico en el intercambio de datos sin un modelo de gobernanza de los datos de respaldo para el sector público. Por ejemplo, la DNDIP realizó un gran esfuerzo inicial para documentar y proponer la normalización de acuerdo con normas W3C, ISO y otros marcos de interoperabilidad.

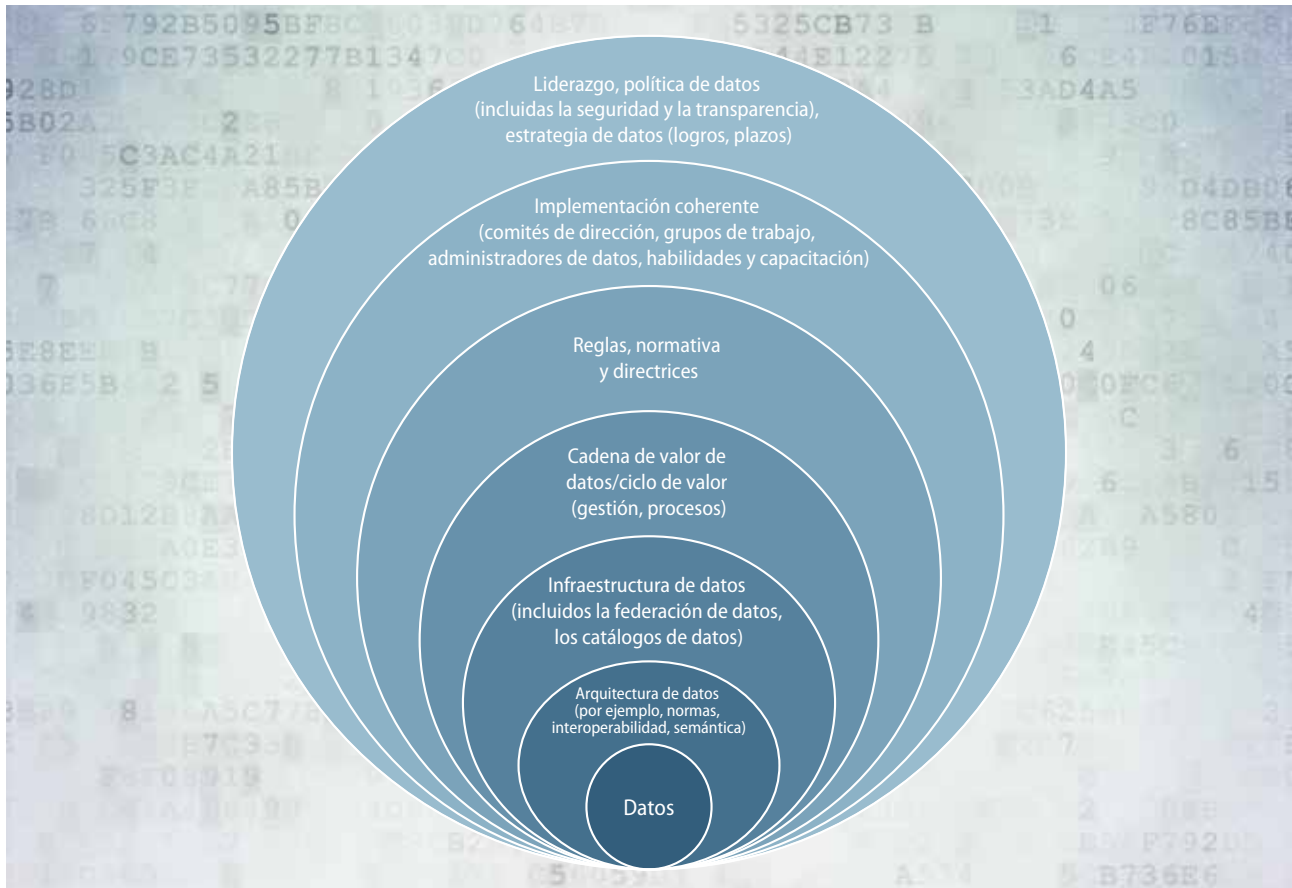
La visión de “Datos como Servicio” de la DNDIP es vanguardista entre los países latinoamericanos pero se beneficiaría enormemente al contar con el respaldo de un marco de gobernanza de los datos más sólido (por ejemplo, normas oficiales, responsabilidades institucionales claras y administración de datos).

El entonces MM siguió un enfoque en la implementación, con la idea de aprender primero y regular en segundo lugar - un enfoque que está orientado a la necesidad de obtener resultados rápidamente en el contexto de ciclos políticos de 4 años a nivel central. Asentados en este enfoque inicial ágil, sería aconsejable avanzar hacia una mayor institucionalización para establecer una gobernanza de los datos más sólida y estable que haga que la gestión de la cadena de valor de los datos sea más eficiente y los resultados sean más sostenibles a largo plazo; por ejemplo, al incluir esfuerzos de datos abiertos en todas las instituciones gubernamentales.

Un modelo de gobernanza de datos sólido (véase la Figura 4.1) también consideraría los marcos normativos, institucionales y de coordinación, que podrían respaldar y ampliar las iniciativas de



Figura 4.1. Gobernanza de los datos en el sector público



Fuente: Autor. Publicado originalmente en la Revisión del Gobierno Digital de Suecia (próximo a publicar).

intercambio y normalización de datos en curso. El desarrollo de dicho marco también incluiría el diseño de una política de datos global, mecanismos de coordinación, y auditorías y mediciones en términos de implementación de políticas. Estos elementos de gobernanza complementarían la conducción actual de la DNDIP (que actúa como un Director de Datos de facto) y ayudarían a avanzar en el enfoque DaaS en todo el sector público.

Las complejas relaciones federales-provinciales con responsabilidades superpuestas y poco claras para la recopilación y la gestión de datos, junto con la falta de coherencia (y medidas que requieren cumplimiento) afectan negativamente la recopilación y la calidad de los datos. Además, en muchos casos, los registros son competencia de las provincias pero aún están en papel. Esto apunta a la necesidad de acciones hacia la digitalización y la legibilidad por máquina de estas fuentes de datos.

## APERTURA DE DATOS GUBERNAMENTALES

**En 2016 se publicó un decreto ejecutivo que crea la política nacional de datos abiertos. Como resultado, el MM implementó acciones para hacer avanzar la política de datos abiertos en el país en línea con una estrategia incipiente de gobernanza de datos para el sector público.**

Antes de 2016, los mecanismos de gobernanza, control y rendimiento de cuentas de los datos estaban ausentes en todo el sector público argentino (véase la sección anterior). La confianza en organizaciones clave del sector público, como el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), un actor clave en términos de gestión de datos y datos abiertos en otros países, se encontraba en sus niveles más bajos, con un impacto directo en la forma en que se gobernaban, gestionaban, compartían y controlaban los datos dentro del sector público. La dificultad de identificar actores clave dentro de los ministerios se volvió decisiva en un contexto de



transición política y crisis de la confianza pública que enfrentaba el país; y asegurar la integridad de los datos a través de toda la cadena de valor de los datos se convirtió en un desafío para la nueva administración.

Para 2016, la apertura de los datos gubernamentales se identificó como una prioridad temprana para la administración entrante, junto con el restablecimiento de la confianza pública en las estadísticas del gobierno y la inversión en una infraestructura digital que apoyaría los esfuerzos de modernización más generales. Esto dio lugar a la publicación del decreto ejecutivo de 2016 que establece una política de datos abiertos en todo el gobierno, el cual se dirige a conjuntos de datos específicos de alto valor y que obliga a las agencias gubernamentales a identificar los activos de datos prioritarios que se publicarán.

A partir de 2017, los esfuerzos de datos abiertos han pasado de centrarse en la publicación de los datos hacia la intención de “limpiar la casa” y poner orden en el estado de los datos gubernamentales en todo el sector público.

En este contexto, la DNDIP se convirtió en un centro para coordinar los participantes existentes y las iniciativas

ya disponibles a nivel del gobierno central, que a menudo estaban aislados. Por lo tanto, el enfoque cambió de un enfoque inicial en la publicación de datos a un mayor énfasis en el control y la gobernanza de los datos.

***Si bien los esfuerzos han pasado de centrarse en la publicación a la gestión de los datos, hay cada vez más datos de buena calidad disponibles en el portal central.***

El portal central de datos abiertos *Datos.gov.ar* se utiliza como una herramienta para controlar la calidad de los datos gubernamentales en línea con las normas y las directrices desarrolladas por el entonces Ministerio de Modernización. El desarrollo de catálogos de datos y de planes de datos abiertos para la publicación de datos han sido identificadas como una actividad prioritaria para las organizaciones del sector público.

Además, el entonces Ministerio de Modernización trabajó con los ministerios y las provincias para alentar la publicación de datos abiertos. De hecho, hubo una conciencia generalizada en los ministerios entrevistados sobre la necesidad de apertura de los datos gubernamentales pero el trabajo principal se realiza a través de canales informales y, en muchos casos, es difícil obtener la colaboración necesaria.



Punto Digital, Lanús, Provincia de Buenos Aires. Es uno de los más de 430 Puntos Digitales con los que hoy cuentan los ciudadanos de Argentina.



El enfoque actual sigue un modelo de publicación federal basado en tres premisas:

1. La SGM proporciona la infraestructura de soporte físico y lógico (por ejemplo, infraestructura y directrices de TI) para ayudar a las organizaciones del sector público a catalogar y publicar sus propios conjuntos de datos.
2. Las organizaciones del sector público son responsables de mantener sus propios catálogos de datos basados en la herramienta “Portal Andino” (una herramienta CKAN desarrollada por el entonces MM) o en otros mecanismos para cumplir con las normas de metadatos y
3. Solo aquellos conjuntos de datos que cumplan con las normas de datos y metadatos centrales se pueden federar para su publicación a través del portal central de datos abiertos.

Si bien el enfoque mencionado anteriormente fue útil inicialmente para que las organizaciones del sector público se incorporaran, también llevó a la proliferación de portales de datos abiertos, lo que afectó la capacidad de encontrar dichos datos (por ejemplo, algunas partes interesadas expresaron durante las entrevistas que a la comunidad de usuarios a veces le resulta difícil encontrar conjuntos de datos específicos).

Este enfoque también ha resultado en la implementación heterogénea con diferentes organizaciones del sector público logrando progreso a una velocidad diferente. El ecosistema de actores clave dentro del sector público incluye a los ministerios de Justicia, Transporte, Hacienda, Producción, y a las actuales secretarías de gobierno de Energía y Agroindustria. En el Ministerio de Justicia, por ejemplo, el alto nivel de apoyo a nivel ministerial llevó a la creación de un equipo a cargo de implementar los mandatos del decreto ejecutivo (que incluye la publicación de taxonomías de datos específicos para combatir la corrupción en el país). Otros, como Hacienda y Producción, se han movido más rápido en la implementación de un enfoque DaaS, lo cual resultó en el desarrollo de servicios de datos innovadores como la API de Series de Tiempo. Sin embargo, otras organizaciones del sector público se han movido a un ritmo más lento, un escenario que a veces se ve agravado por las dificultades que se enfrentan para obtener la colaboración necesaria.

**El enfoque DaaS de la DNDIP (incluidos los datos abiertos) se diseñó para garantizar que los datos gubernamentales se puedan producir como datos de buena calidad e interoperables por diseño antes de su publicación e intercambio.**

Los compromisos iniciales de la DNDIP se centraron en la producción de instrumentos de gobernanza de los datos para la interoperabilidad de los datos, como la “Guía para la identificación y uso de entidades interoperables” de 2016.

La guía se presenta como un esfuerzo continuo para garantizar que tanto las organizaciones del sector público como del privado puedan seguir métodos simples para generar, compartir o consumir datos gubernamentales de buena calidad. Por ejemplo, proporciona orientación sobre cómo producir identificadores simples (por ejemplo, país > país\_id) para aquellos datos que son comunes y producidas por diferentes organizaciones del sector público, pero que al mismo tiempo se comparten periódicamente entre dichas organizaciones. A partir de 2017, se han realizado esfuerzos uniformes y crecientes para garantizar que este marco de referencia central para los datos gubernamentales esté disponible a través de APIs.

Por ejemplo, la llamada API GeoRef (API del Servicio de Normalización de Datos Geográficos de Argentina)<sup>19</sup> compila y ofrece identificadores comunes para aquellos datos geográficos producidos por organizaciones del sector público como el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), el Instituto Geográfico Nacional (IGN), el Registro Nacional de Barrios Populares (RENABAP) y el Ministerio del Interior. La API ha ayudado a permitir un enfoque impulsado por los ciudadanos y en tiempo real para la normalización de datos geográficos en el país.

Estos esfuerzos han ayudado a garantizar que los datos se utilicen estadísticamente y también como un servicio para que los sistemas del sector público puedan generar datos de calidad desde cero, reduciendo así el costo y la carga generada al desarrollar productos y servicios de valor agregado basados en conjuntos de datos de baja calidad.

**Se identifican grandes oportunidades para ampliar los esfuerzos mencionados anteriormente y formalizar lo que podría constituir la infraestructura de datos estratégicos de Argentina en un futuro próximo.**

Una infraestructura nacional de datos estratégicos se basa en el principio de que la buena calidad de la publicación y la reutilización de los datos son sólo medios para mejorar la prestación de servicios públicos,

19. Para más información, véase: <https://datosgobar.github.io/georef-ar-api/> y <https://github.com/datosgobar/georef-ar-api>



la buena gobernanza, el valor social y económico, y el bienestar general de los ciudadanos.

Sigue la premisa de que los datos pueden proporcionar una plataforma para la creación conjunta de valor público. Por consiguiente, lleva a la necesidad de una acción gubernamental para priorizar la producción, publicación y reutilización de conjuntos de datos específicos basados en prioridades de políticas de alto nivel. Por ejemplo, el uso de datos abiertos sobre contratación pública como herramienta para una mayor integridad del sector público, o la contribución de datos geográficos para la mejora de la planificación urbana, la movilidad y la gestión de riesgos naturales. Sin embargo, una infraestructura de datos estratégica integral también sigue un enfoque para la publicación de datos impulsada por la demanda lo cual refuerza el valor de los conjuntos de datos para los usuarios (la publicación de conjuntos de datos específicos se convierte en una prioridad en línea con las necesidades de la comunidad).

En relación a lo anterior, para noviembre de 2018, Argentina estaba llevando a cabo el Diagnóstico del Grado de Preparación de los Datos Abiertos (ODRA, por sus siglas en inglés) con el Banco Mundial como parte de su voluntad de avanzar en los esfuerzos de datos abiertos y, más específicamente, de seguir un enfoque de publicación de datos que se base más en la demanda y el usuario.

**Si bien existe una falta de conocimiento general de quiénes son los usuarios de los datos, y qué datos abiertos se utilizan y con qué propósito, el compromiso con el ecosistema es un paso prioritario para la DNDIP. Esto ayudará al avance de la política de datos abiertos en el país con un énfasis en las comunidades, la reutilización y la creación conjunta de valor.**

Algunas iniciativas, como la API de Series de Tiempo y otros esfuerzos de código abierto, están en marcha para fomentar la reutilización de datos y la innovación basada en los datos. Por ejemplo, el entonces MM se asoció con los ministerios y otras organizaciones del sector público para ayudarlos a adoptar innovaciones abiertas y a valorar las metodologías de creación conjunta, como los hackatones organizados con las comunidades tecnológicas, financieras, agrícolas y de salud en el país, y otros concursos de analítica organizados en colaboración con el Ministerio de Justicia. Estas y otras acciones están vinculadas a los compromisos de Argentina en el contexto de la Alianza para el Gobierno Abierto. La disponibilidad de centros de emprendimiento a nivel

local también es una clara señal de cómo la política de datos abiertos está avanzando en todo el país.

Mantener y ampliar los esfuerzos mencionados anteriormente requerirá una mejor identificación y mapeo de la comunidad de datos para poder evaluar sus necesidades y desarrollar sus habilidades digitales y de datos. Establecer alianzas con socios clave como periodistas, universidades, investigadores y el sector privado también jugará un factor determinante para garantizar que los datos gubernamentales abiertos ofrezcan un valor real generalizado para todos los actores dentro del ecosistema más allá de acciones temáticas y de grupos de usuarios específicos.

## Referencias

Gobierno de Argentina (*próximo a publicar*), “Agenda Digital de Argentina”.

OCDE (2017), *Trust and Public Policy: How Better Governance Can Help Rebuild Public Trust*, Revisiones de Gobernanza Pública de la OCDE, Editorial de la OCDE, París. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264268920-en>

OCDE (2017b), *Systems Approaches to Public Sector Challenges: Working with Change*, Editorial de la OCDE, París. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264279865-en>

OCDE (2014), *Recommendation of the Council on Digital Government Strategies*. <http://www.oecd.org/gov/digital-government/recommendation-on-digital-government-strategies.htm>

OCDE (*próximo a publicar*), *Issues paper on the Digital Government framework*. No disponible para el acceso público.

## Otras publicaciones



**Digital Government Review of Brazil:**  
*Towards the Digital Transformation of the Public Sector*



**Digital Government Review of Norway:**  
*Boosting the Digital Transformation of the Public Sector*



**Open Government Data Report:**  
*Enhancing Policy Maturity for Sustainable Impact*



**Open Government Data in Mexico:**  
*The Way Forward*

Para más información:

**Digital Government:** <http://www.oecd.org/gov/digital-government/>

**Open Data Project:** <http://www.oecd.org/gov/digital-government/open-government-data.htm>



MEJORES POLÍTICAS  
PARA UNA VIDA MEJOR

Para más información:



@OECDgov

[www.oecd.org/gov/digital-government](http://www.oecd.org/gov/digital-government)

