

Transformación pública digital: la agenda municipal

Resumen

Demian González
Chmielewski
Amalia Peralta

La adopción de nuevas tecnologías en la gestión pública presenta tanto desafíos como oportunidades para mejorar la eficiencia y la vinculación con la ciudadanía y el sector privado. El objetivo de este documento es explorar el grado de desarrollo de las políticas de transformación pública digital municipal en Argentina y producir recomendaciones que contribuyan a la mejora continua de esas políticas en gobiernos locales. El estudio abarca 23 ciudades capitales de provincia con una metodología que analiza las normas municipales, los servicios públicos digitales a través de sitios web y la innovación pública digital a través de entrevistas con responsables de áreas de transformación digital, revelando una gran heterogeneidad en el desarrollo tecnológico de los gobiernos locales. La Ciudad Autónoma de Buenos Aires se analiza por separado debido a su estatus especial como capital de la nación.

La primera dimensión sobre normas municipales muestra que un tercio de los gobiernos locales adoptan normas nacionales o provinciales, lo que indica que no todos los municipios lo hacen pero apoyarse en los niveles superiores de gobierno a menudo es una buena guía para las capacidades locales. Los mecanismos tradicionales de gobierno electrónico, como las interacciones y las transacciones, tienen mucha presencia en las reglamentaciones, mientras que la inteligencia artificial y la ética de la gestión de datos están menos desarrolladas.

La segunda dimensión que analiza los sitios web muestra un desarrollo agregado de servicios con un valor total promedio de 0,55 sobre 1. Se ve una dispersión entre las variables de interacción y transacción con un valor de 0,69, las variables de usabilidad con un valor de 0,62 y las variables de gobernanza de datos con un valor de 0,34. Mientras que los elementos más básicos del gobierno electrónico se encuentran bien desarrollados, existe una oportunidad para mejorar y cooperar en cuestiones de inteligencia artificial, gobernanza y ética de los datos.

La tercera dimensión analítica basada en entrevistas muestra la diversidad de iniciativas de innovación pública en los gobiernos locales con la sociedad civil y el sector privado. Las entrevistas con funcionarios públicos que lideran estas experiencias tienen en común el involucramiento de múltiples actores para encontrar soluciones a problemas de políticas o desarrollo local, así como una gran oportunidad en materia de interoperabilidad y cooperación con otros gobiernos locales.

En las conclusiones se aborda que los gobiernos locales, como primera instancia de contacto vecinal, tienen un fuerte incentivo para desarrollar servicios digitales y proyectos de innovación pública que respondan a necesidades ciudadanas. Las normas municipales junto con las leyes provinciales y nacionales, forman la base de la gobernanza digital. Las áreas con mayor reglamentación son los servicios, la transparencia y la innovación, mientras que la inteligencia artificial y la ética en el manejo de datos requieren más atención. Es fundamental fortalecer la coordinación vertical con las provincias y la nación así como la horizontal entre municipios y aprovechar instancias como el INAP y el CFI para capacitar y profesionalizar a quienes lideran áreas de gestión. Los servicios públicos digitales muestran un desarrollo desigual, con avances en usabilidad pero pendientes en gobernanza de datos y transparencia. Las entrevistas destacan la necesidad de interoperabilidad entre áreas y el intercambio de experiencias para nivelar los estándares de transformación digital.



Este documento fue elaborado por el Programa de Estado y Gobierno, con el propósito de analizar y mejorar las políticas de transformación pública digital en los gobiernos municipales de la Argentina.



El uso de un lenguaje que no discrimine, que no reproduzca estereotipos sexistas y que permita visibilizar todos los géneros es una preocupación de los autores de esta publicación. Dado que no hay acuerdo sobre la manera de hacerlo en castellano, se consideraron tres criterios a fines de hacer un uso más justo y preciso del lenguaje: 1) evitar expresiones discriminatorias, 2) visibilizar el género cuando la situación comunicativa y el mensaje lo requieren para una comprensión correcta y, 3) no visibilizarlo cuando no resulta necesario.

Introducción

Las nuevas tecnologías revolucionan de forma vertiginosa todos los ámbitos de la vida. Las estructuras estatales no son la excepción en esta transformación, siendo espacios en donde las innovaciones tecnológicas se presentan, por un lado, como un desafío de adaptación a nuevas formas de hacer y comunicar lo público y, por el otro, como una clara oportunidad para el aumento de la eficiencia y la eficacia de los procesos de política pública y la vinculación con la ciudadanía y el sector privado.

La incorporación de nuevas tecnologías en la gestión pública abarca múltiples iniciativas: desde la generación y uso de datos para la toma de decisiones hasta la incorporación de inteligencia artificial (IA) en ámbitos como la salud, la seguridad y la atención ciudadana.

La observación en continuado de los documentos de la OCDE sobre esta temática demuestra cómo, en la última década, los principios de la gobernanza pública digital evolucionaron, acompañados a las nuevas posibilidades –y riesgos– que el mundo digital ofrece. Se partió de definiciones iniciales de gobierno digital como la incorporación de tecnologías en las estrategias de modernización de los Estados, al desarrollo de normativa específica para la incorporación de inteligencia artificial y del uso ético de los datos (Santiso et al., 2022).

Actualmente, la OCDE plantea la transición de un paradigma de gobierno electrónico a una visión más comprensiva de gobierno digital con un enfoque centrado en el ciudadano y en la promoción de instancias abiertas y participativas (González-Zapata y Picinin-Barbieri, 2021). De esta forma, se indica que los estados del mundo se enfrentan no solo un proceso de incorporación de nuevas tecnologías a procesos de gobierno ya existentes, sino a una verdadera Transformación Pública Digital (TPD) en el que las herramientas digitales posibilitan cambios en los procesos de gobierno y también en la forma en que se forja el propio vínculo que el Estado tiene con la ciudadanía.

Estos postulados dan cuenta del dinamismo y la radicalidad de un proceso basado en herramientas en constante desarrollo, que imprimen un ritmo inédito a la definición de principios y teorización sobre la forma de ejercer lo público en la actualidad. Es en este punto, se abre una pregunta ¿Cómo es encarnada la transformación pública digital de forma concreta en gobiernos de diferentes regiones del mundo? ¿Cuál es la experiencia, no solo de gobiernos nacionales, sino también provinciales y municipales frente a todas las posibilidades –y desafíos adaptativos– que el mundo digital ofrece?

El objetivo de este documento es explorar el grado de desarrollo de las políticas de transformación pública digital municipal en Argentina y producir recomendaciones que contribuyan a la mejora continua de esas políticas en gobiernos locales.

Para obtener resultados que se correspondan con este objetivo se seleccionaron tres grandes componentes de análisis:

- Las normas y modos de reglamentar iniciativas de gobierno digital y transformación digital. Por un lado, estas normas cristalizan avances concretos, y por otro, establecen lineamientos claros sobre cómo actuar cuando surgen cuestiones que requieren regulación en el ámbito de la política pública. En este sentido, constituyen un indicador interesante para conocer, de forma inicial, el grado de desarrollo de políticas de TPD.
- Los servicios públicos digitales brindados mediante las páginas web municipales. Este componente recupera en gran medida elementos de las primeras etapas de gobierno electrónico, pero también del paradigma actual de gobierno digital que alcanza elementos de mayor sofisticación como los de transparencia de la gestión, participación ciudadana o gobernanza de datos.
- La innovación pública digital. Con este componente se busca dar cuenta de aquellos procesos de innovación pública que se desarrollan en los municipios en la actualidad.

El análisis de estas tres dimensiones apuntó a relevar el avance en políticas de transformación digital, partiendo de la gran heterogeneidad que se hace presente al analizar los gobiernos municipales de Argentina. Se asumió la necesidad de relevar componentes iniciales del paradigma de gobierno digital, y no solamente aquellas transformaciones de últi-

ma generación.

El documento se propone dar cuenta de un proceso de incorporación de nuevas tecnologías que no es ni homogéneo ni secuencial, lo que en muchos casos hace convivir necesidades como la estandarización de datos para facilitar la interoperabilidad entre áreas con desarrollos a partir de la incorporación de Inteligencia Artificial en una misma estructura estatal.

Se toman las 23 ciudades capitales de provincia como unidad de análisis. Estos centros urbanos tienen varias ventajas con respecto a otras ciudades, lo que las convierte en un objeto de estudio relevante, como ser sedes de los gobiernos provinciales, de universidades y concentrar gran parte de la actividad económica en áreas metropolitanas. La Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) será analizada en paralelo al resto de las ciudades, en virtud de su triple condición de ciudad, de distrito equiparable a las provincias y de capital de la nación.

Componente 1: las normas municipales

Las diferentes iniciativas de política pública se traducen en normativas: desde leyes nacionales hasta decretos o resoluciones provinciales y municipales. Estas permiten a las iniciativas de TPD perdurar en el tiempo, pero también brindar una gobernanza más robusta y una planificación formal.

A nivel nacional, la incorporación de nuevas tecnologías en la gestión pública comenzó a hacerse visible en la normativa a partir de la protección de datos personales y la firma digital, que vieron sus primeras versiones en las leyes 25.326 (2000) y 25.506 (2001), así como la ley 27.275 de acceso a la información pública del 2016. En 2023, con la disposición 2/2023 de la Subsecretaría de Tecnologías de la Información de la Nación, se brindaron guías para el análisis y regulación de herramientas de IA.

En este apartado se abordan las normas municipales que aportan al paradigma de TPD. Para el análisis, se consultaron los digestos que compilan ordenanzas, decretos, resoluciones y otras normas, tomando los documentos que abarcan los temas de implementación de tecnologías digitales y gobernanza de datos en sentido amplio.

Del total de las 24 ciudades que conforman la muestra (23 capitales provinciales y la CABA), 18 cuentan con acceso a las normas municipales mediante digestos web. El análisis de contenido de las normas se realizó sobre estos 18 casos (Anexo 1).

El abordaje de las regulaciones se realizó sobre cinco variables:

1. Presencia de normativa que replique o tome como base las normas provinciales y/o nacionales relacionadas con políticas de transformación digital.
2. Presencia de normas que hacen referencia a la interacción y transacción con la ciudadanía.
3. Presencia de iniciativas de transparencia, fundamentalmente en materia de acceso a la información por medio digitales.
4. Presencia de normativas que refieren al uso de la inteligencia artificial (IA) en específico, a partir de su utilización o regulación.
5. Presencia de regulación sobre la ética de los datos, entre otras cosas la privacidad y la información de las personas.

A partir de estas cinco dimensiones lo que se busca es relevar cómo en los últimos años la normativa municipal incorporó los lineamientos de gobierno digital y TPD.

Un tercio de los municipios replica normas provinciales y/o nacionales o las toma como base. Entre ellas se encuentran la App Ciudadano Digital en la ciudad de Córdoba y la gestión de trámites digitales en la ciudad de Mendoza a partir de normas provinciales, así como

la implementación de firma digital y acceso a la información pública a partir de las leyes nacionales.

Los municipios alcanzan distinto grado de especificidad en el contenido de sus normas, contando entre los elementos más presentes los de a) gestión, interacción y transacción con la ciudadanía, b) transparencia y acceso a la información y c) innovación en la gestión.

Hay elementos que aún no están presentes en las normas municipales, como, por ejemplo, los de IA y ética de los datos. Estas dos temáticas requieren de una mayor sofisticación también a nivel nacional, donde la primera disposición al respecto se dictó, como se mencionó anteriormente, en 2023.

La Ciudad Autónoma de Buenos Aires, analizada aparte, cuenta con varias normas que brindan reglas pioneras y un entorno formal a la implementación de política de transformación digital. Por un lado, la ley 104 sobre acceso a la información pública se sancionó en la Ciudad de Buenos Aires en 1998, lo que la transformó en la primera de su tipo en Argentina. Garantiza el acceso a la información y explicita a los tres poderes del Estado como sujetos obligados. Desde entonces también se sancionaron distintas normas, entre las más salientes y específicas se identifican la ley 2.972 (promoción de empresas de tecnología) y la ley 1.845 (protección y tratamiento de datos personales), leyes que pueden informar la reglamentación de esas temáticas en otras ciudades.

Además de la vigencia de normas locales, muchas veces las políticas de transformación pública digital se ven impulsadas desde la gestión municipal. El ejecutivo local lleva el pulso de dar respuesta a la ciudadanía en necesidades de gestión, transparencia y participación, así como el nivel de recaudación de tasas y la prestación de servicios municipales.

La institucionalización de las áreas responsables de las políticas de transformación digital a nivel municipal es clave para llevar a cabo con voluntad política las iniciativas que se proponen en decretos y ordenanzas. Estas áreas son las que instrumentan acciones específicas, sitios web, aplicaciones e iniciativas locales, y pueden dar un impulso clave a la innovación en la gestión local.

A partir de la revisión de los 23 organigramas municipales, se encuentra que en 18 ciudades hay áreas específicas de modernización, innovación, gobierno electrónico, transformación digital u otras denominaciones similares que engloban los conceptos de implementación de TIC en la gestión. Ocho de ellas – casi la mitad – tienen un área con nivel de secretaría, parte del gabinete y equipo directo de la persona a cargo de la intendencia. El resto se reparte entre subsecretarías, direcciones y responsables, lo cual implica un rango menor. Aunque un área institucionalizada no siempre es determinante en el grado de desarrollo de las políticas digitales, estas tienen un rol clave en la coordinación vertical con provincias y nación, así como en la asignación y administración de fondos de afectación específica.

Varios aspectos de la TPD se encuentran reglamentados en normas locales, sobre todo los concernientes a los elementos iniciales de paradigma de gobierno digital, como la gestión electrónica o la transparencia. Otros elementos emergentes o prospectivos como la IA, la gobernanza de datos o la innovación pública en articulación con actores de la sociedad civil, tienen menos presencia.

Las normas locales no se plantean como necesarias ni suficientes para un mayor desarrollo en los municipios, pero pueden facilitar canales institucionales en coordinación con niveles superiores de gobierno para llevar adelante iniciativas de TPD.

Componente 2: Relevamiento de sitios web

Las páginas web municipales son una plataforma a través de la cual se puede medir el despliegue de políticas de TPD. Según un estudio reciente (Belmonte y Bianchi, 2024), el 70% de los municipios argentinos tiene sitio web.

Se realizó un relevamiento de todos los sitios web de capitales provinciales (Anexo 2), analizando a la Ciudad de Buenos Aires en forma separada de las otras 23 ciudades capitales, y no tomándola en cuenta para los valores promedios. En los casos de las ciudades de San Luis y La Plata, se las toma en cuenta para construir valores agregados de todas las ciudades, pero sus sitios web no se encontraban activos al momento del relevamiento –16 de febrero del 2024–, por lo que se toma información de la página del Boletín Oficial para San Luis y de la página de la Secretaría de Modernización para La Plata.

Los sitios web fueron relevados a la luz de tres grandes dimensiones, cuyos indicadores y resultados pueden verse en detalle en el Anexo 3:

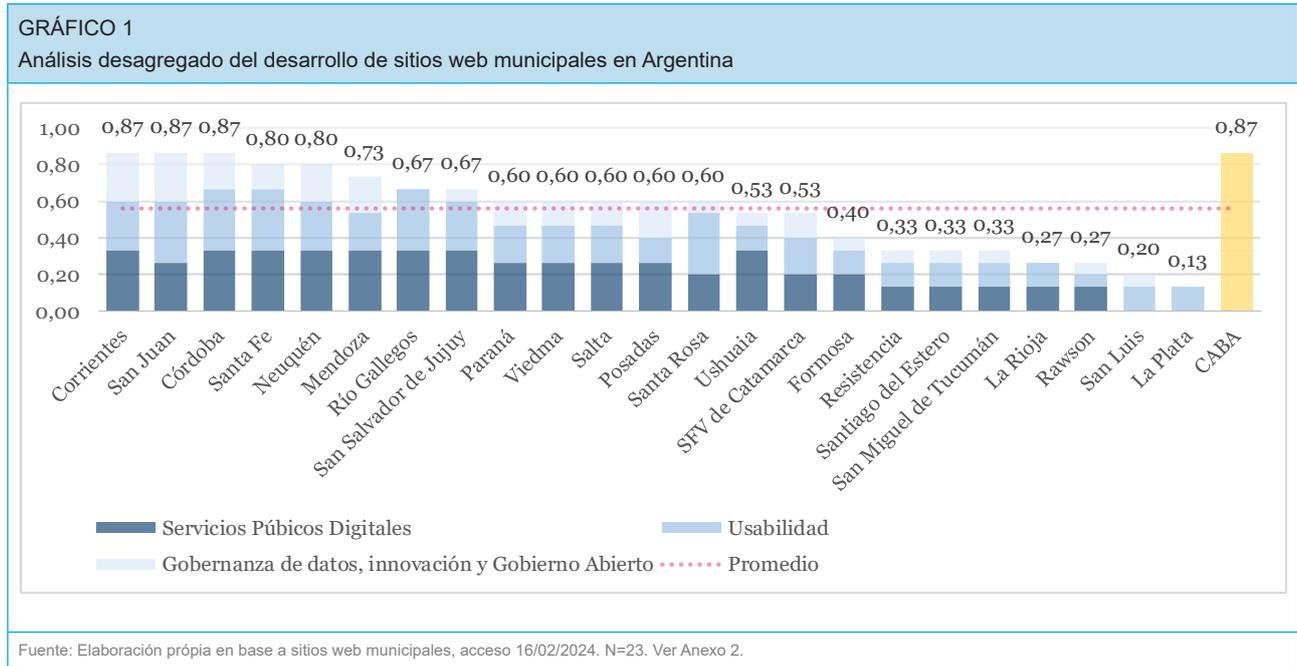
- La primera dimensión es la de servicios públicos digitales. Comprende indicadores de información, contacto, redes sociales, turnos y transacciones que contribuyen fundamentalmente a la vinculación gubernamental con la ciudadanía y el sector privado.
- La segunda dimensión es la de usabilidad. Aborda la vinculación gubernamental con la ciudadanía y en qué medida facilita la navegación y el acceso del sitio. Esta dimensión se ve en las versiones web y móviles de los sitios a la luz de los indicadores de diseño responsivo, navegación eficiente e intuitiva, claridad y facilidad de búsqueda. Esta dimensión es cada vez más relevante en el contexto de multiplicidad de plataformas –sitios web, aplicaciones y plataformas de pagos– y dispositivos –computadoras, teléfonos inteligentes– en los cuales navegan las personas, así como su demanda de rapidez.
- La tercera dimensión de análisis es la de gobernanza de datos, innovación y gobierno abierto. Esta dimensión es especialmente relevante para ver el modo en el que los gobiernos locales muestran datos y ponen a disposición canales participativos. Los indicadores con los que se analizan esta dimensión son los de digesto municipal, informes de gestión, datos abiertos, participación y tecnologías emergentes, como herramientas de automatización o inteligencia artificial.

La elaboración de este relevamiento se llevó a cabo en base al Índice de Páginas web de CIPPEC (Schejtman et al, 2014) y el Índice Local de Servicios Online –LOSI, por sus siglas en inglés– (Naciones Unidas, 2022) para la primera dimensión y el LOSI y el Índice de Gobierno Digital –DGI, por sus siglas en inglés– (OECD, 2020) para la dimensiones segunda y tercera.

En este relevamiento se mide cada indicador por separado, y se otorga a cada uno el mismo peso relativo en la medición general, es decir, no se establecen ponderaciones. Esto es porque se busca valorar más bien cada uno de los indicadores en sí mismo y a nivel agregado para cada municipio, pero no realzar alguna dimensión sobre otra.

Los municipios cuentan con una presencia alta en materia de servicios públicos digitales, sobre todo en elementos iniciales del paradigma de gobierno digital como canales de interacción y transacción para la ciudadanía. También la mayoría tiene valores altos en temas de usabilidad que hacen a una mejor experiencia de usuario. Sin embargo, se encuentran mayormente rezagados en elementos de mayor complejidad que hacen a la TPD como la gobernanza de datos y los canales participativos.

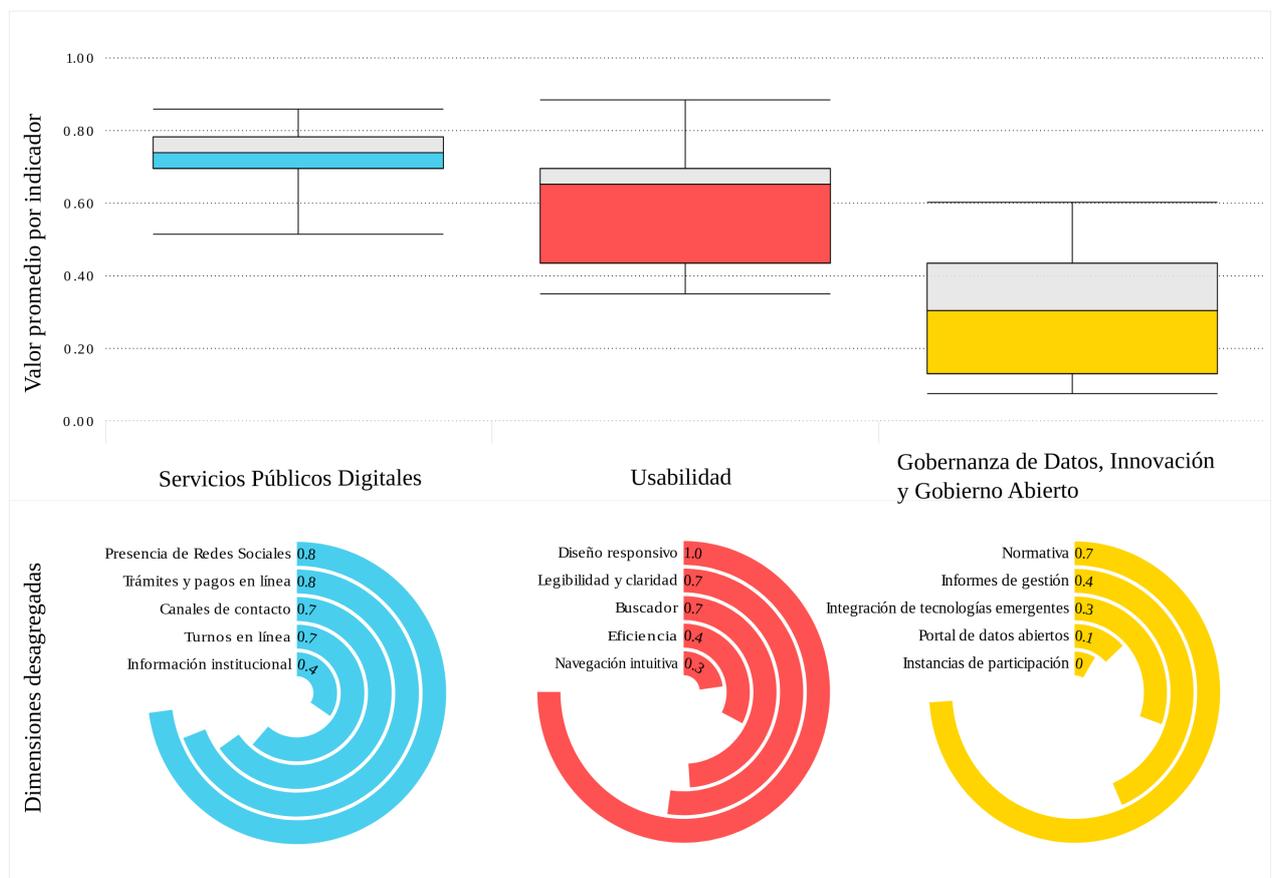
Varios distritos de las provincias con más participación del producto bruto (CEPAL y MECO, 2022) están entre el 25% con más desarrollo en sus sitios, con valores promedio de 0,80 en total o más. Aunque el desarrollo económico no se demuestra determinante, en varios casos tiene una correlación con la presencia de más servicios y mejores indicadores en materia de usabilidad y gobernanza de datos.



La dimensión que más se destaca es la de servicios públicos digitales, que implica una etapa inicial del gobierno digital consolidada. El promedio de esta dimensión es un valor de 0,69 sobre 1, sin tomar en cuenta a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Todos los municipios cumplen con al menos dos de los cinco indicadores de esta dimensión. Estos valores responden fundamentalmente al hecho de que la gran mayoría de los municipios cuenta, por un lado, con perfiles de redes sociales mediante los que es posible contactarse y, por otro lado, con la posibilidad de hacer pagos y trámites en línea, dos de las características más relevantes en la vinculación gubernamental con la ciudadanía para el intercambio, y con el sector privado para las transacciones.

Como se observa en el Gráfico 2, estos valores descienden levemente para la dimensión de usabilidad, aunque alcanza un valor agregado de 0,62 sobre 1 y cuenta con valores altos en diseño responsivo y claridad, elementos clave para facilitar la interacción digital con la ciudadanía.

GRÁFICO 2
Análisis agregado del desarrollo de sitios web municipales en Argentina



Fuente: Elaboración propia en base a sitios web municipales, acceso 16/02/2024. N=23. Ver anexo 2.

La dimensión de gobernanza de datos presenta una mayor diferencia con respecto a las anteriores. El valor promedio de los municipios es de 0,34 sobre 1, debido a que hay pocos sitios web oficiales con datos abiertos, canales de participación ciudadana o tecnologías automatizadas, como por ejemplo ventanas de conversación automática.

En la dimensión de gobernanza de datos un mayor apoyo y coordinación vertical de gobiernos podría ser central. Una estrategia nacional brindaría un apoyo fundamental para las adaptaciones locales de estas políticas. Existe la necesidad de brindar coherencia y transparencia a una gobernanza de datos que haga trazable la información y que facilite tanto la toma de decisiones como el acceso a datos públicos (Estévez y Solano, 2023). Es fundamental generar datos confiables, trazables y que sirvan para tomar decisiones basadas en evidencia, evaluar políticas públicas y transparentar la información pública.

A pesar de que varios sitios aún tienen camino por recorrer en cuanto al desarrollo de sus elementos más básicos, sobre todo en materia de servicios, hay otros que tienen varias características avanzadas en las tres dimensiones de análisis. Esto indica que existen oportunidades para el aprendizaje y la coordinación horizontal entre municipios. El intercambio de experiencias y recursos técnicos entre ciudades puede contribuir a fortalecer capacidades locales con iniciativas que hayan funcionado en otras municipalidades.

Aunque el intercambio informal es fundamental y puede ser enriquecedor, instancias con mayor grado de institucionalización pueden facilitar el intercambio, como por ejemplo lo es el Consejo Federal de la Función Pública (CoFeFuP) que lleva adelante las provincias. Asimismo, la nación a través del Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP) puede contribuir a este punto con cursos específicos que brinden conocimientos a los res-

ponsables locales de la gestión.

La heterogeneidad encontrada entre municipios, pero también el diferente grado de desarrollo entre indicadores y dimensiones hacia adentro de cada sitio web da cuenta del carácter ni homogéneo, ni secuencial, de desarrollo de la TPD en Argentina. Sin embargo, es claro que aquellos indicadores que relevan componentes de contacto y servicio directo a la ciudadanía se encuentran, en su mayoría, más desarrollados.

Componente 3: Innovación pública local

La innovación en el sector público es la búsqueda de crear e implementar cambios significativos, con miras a resolver problemas complejos y brindar nuevos servicios (Carneiro, et al. 2023). La implementación de políticas de TPD implica el desarrollo de procesos complejos en los que pueden participar no solo actores estatales, sino también de la sociedad civil y el sector privado.

Con el fin de abordar los procesos locales de innovación desde una perspectiva más amplia y no sólo de aquello que queda establecido en normas o se ve reflejado en las páginas web, se llevaron adelante entrevistas con varios responsables de áreas municipales de políticas digitales. Las entrevistas permitieron contrastar y profundizar algunos de los hallazgos de los dos primeros componentes, conocer los ecosistemas locales que dan soporte a las políticas de transformación digital, los proyectos actuales y los principales desafíos identificados en el proceso de implementación de las políticas de transformación digital.

Se realizaron entrevistas semiestructuradas con responsables municipales de áreas de transformación digital, innovación y modernización (Anexo 5) de las ciudades de Buenos Aires, Córdoba, Corrientes, Mendoza, Posadas y San Juan.

La Ciudad de Buenos Aires, tal como se señala al principio del documento, presenta una escala que no es comparable con la del resto de los municipios entrevistados. Sin embargo, la recuperación de este caso en esta sección se basa en su característica de gobierno local, en contacto directo con la ciudadanía que enfrenta desafíos que pueden emparentarse con los del resto de los municipios, e innovaciones concretas que pueden ser ejemplo para otras localidades.

Las entrevistas se organizaron en seis secciones: una sección introductoria en la que se consultaba por las principales responsabilidades del área de gobierno entrevistada, los principales desafíos identificados en los procesos concretos de implementación de políticas de transformación digital, las principales iniciativas previstas en estas temáticas, las acciones de cooperación con el sector privado, el uso de nuevas herramientas tecnológicas e IA y la existencia, o no, de consideraciones éticas respecto a la incorporación de estas nuevas tecnologías (Tabla 1).

TABLA 1 Secciones de la guía de entrevistas	
SECCIONES	
1. Principales responsabilidades del área de gobierno	2. Principales desafíos
3. Principales iniciativas	4. Cooperación con el sector privado
5. Herramientas tecnológicas e IA	6. Consideraciones éticas
Fuente: elaboración propia	

Del análisis de las entrevistas se desprendieron hallazgos relevantes en lo que respecta a los desafíos comunes identificados por las ciudades.

Un aspecto basal en la implementación de políticas de transformación digital, recuperado en todas las entrevistas, es la necesidad de garantizar interoperabilidad entre las diferentes dependencias gubernamentales. La interoperabilidad refiere a la capacidad de interactuar entre áreas, para lograr objetivos comunes y compartir información y conocimiento de forma segura, ágil, eficiente y transparente (Pombo et al, 2019). Interoperar implica la uni-

ficación de metodologías de trabajo, la promoción del uso de sistemas de gestión comunes y la estandarización de los datos que son recolectados y producidos.

El impulso a la interoperabilidad no solo se justifica en la eficiencia y agilidad que se gana hacia adentro de las dependencias estatales en su gestión cotidiana, sino que también favorece el vínculo con la ciudadanía y el sector privado, al servir como base para las políticas de gobierno abierto y facilitar el acceso a la información pública.

Si bien todos los gobiernos locales entrevistados hacen foco en la interoperabilidad como necesidad, el grado de desarrollo de este objetivo es muy disímil en cada caso. Mientras algunas de las ciudades aún se encuentran en un proceso de desarrollo de metodologías de gestión y construcción de datos, otras se encuentran en el proceso de implementación de metodologías comunes y transversales a todas las dependencias gubernamentales locales.

Un caso saliente en este punto es el de la Ciudad de Buenos Aires que, a través del uso de un software libre, implementó una plataforma llamada X-BA que permite la interoperabilidad de datos entre las diferentes áreas del gobierno local, promoviendo así una mayor eficiencia en la gestión interna gubernamental, al mismo tiempo que, una mejora de la experiencia ciudadana. Uno de los aspectos más innovadores de este desarrollo es la incorporación del sector privado dentro de la plataforma, permitiendo que estos, siempre y cuando cumplan con condiciones de privacidad y pertinencia establecidas por el gobierno de la ciudad, accedan a datos de forma sencilla, ágil y eficiente.

Tal como se abordó anteriormente, tanto a nivel normativo como en los servicios digitales ofrecidos mediante las páginas web, el vínculo directo con la ciudadanía y la provisión de servicios es un aspecto clave para los gobiernos locales. Las acciones desarrolladas con foco en mejorar la experiencia del usuario de servicios públicos fue un punto recuperado de forma transversal en las entrevistas. En este punto, se reconoce el impulso que la pandemia del COVID-19 implicó para la digitalización de ciertos procesos de atención: la necesidad de mantener en funciones a los gobiernos durante las medidas de aislamiento y distanciamiento obligatorios requirió el avance ineludible de ciertas formas de gestión y atención ciudadana que representaron puntos de inflexión al interior de las burocracias estatales (Diéguez et al, 2022).

Las ciudades desarrollan activamente acciones para facilitar y agilizar la atención ciudadana a través de la incorporación de tecnologías. De todas las ciudades analizadas, son 8 las que cuentan con un ChatBot en sus páginas web para atender de forma sencilla consultas frecuentes. También encontramos proyectos, con niveles variables de implementación según cada ciudad, que plantean la validación digital de la identidad del ciudadano o la ciudadana para simplificar la realización de trámites. Es interesante el terreno de vinculación que se abre, en este punto, con la creación de perfiles ciudadanos digitales a nivel nacional mediante plataforma Mi Argentina. El impulso a la vinculación vertical entre niveles de gobierno puede resultar enriquecedora mediante la integración de estas iniciativas.

Cuando las ciudades fueron consultadas por la incorporación de nuevas tecnologías y de IA en la gestión gubernamental identificaron varios desafíos. En primer lugar, aquellos asociados a la reorientación y actualización de las capacidades y competencias, y un proceso de reentrenamiento y reconversión laboral, de las y los agentes públicos/as. (Estévez y Solano, 2023). En todas las entrevistas, la retención de estos nuevos perfiles técnicos (especialistas en datos, programadores, expertos en machine learning, entre otros) es vista como cada vez más dificultosa. Los salarios del sector público no son competitivos en el mercado laboral de este capital humano especializado, lo que presenta una problemática que no puede ser eludida.

Frente a este obstáculo, las ciudades desarrollan nuevas formas de vinculación con el sector privado que permiten a los gobiernos acceder a las capacidades técnicas necesarias para avanzar en estos procesos de innovación y transformación digital. Los ecosistemas locales de emprendedores, actores privados y sectores de la sociedad civil aparecen como fuente de herramientas e iniciativas capaces de motorizar los procesos de innovación.

A lo largo de las entrevistas se identificaron diferentes proyectos en la gestión pública local que se realizaron de forma cooperativa entre el sector público y el privado y que pueden

servir de referencia en este aspecto. La ciudad de Mendoza, por ejemplo, de forma cooperativa con el sector privado, desarrolló un algoritmo de inteligencia artificial que permite la identificación de microbasurales a cielo abierto en la ciudad. A su vez, esta ciudad trabaja de manera conjunta con la Universidad de San Andrés para el desarrollo de proyectos que usan la inteligencia artificial en cuestiones ligadas, entre otras, a la seguridad ciudadana.

La Ciudad de Buenos Aires, por su parte, lanzó el Programa BA Exponencial que consiste en un espacio para probar soluciones innovadoras a necesidades concretas planteadas por diferentes áreas gubernamentales. El desarrollo de estas posibles soluciones, y su puesta a prueba se hace de forma conjunta con el sector privado.

Córdoba, por su parte, impulsa la creación de un banco de proyectos abierto a la ciudadanía y emprendedores. Este banco tiene objetivo inventariar proyectos y tenerlos a disposición para favorecer su despliegue cuando se presenten necesidades afines. Es una forma de institucionalizar instancias de cooperación entre los gobiernos municipales y su ecosistema local.

Estas experiencias de vinculación con el sector privado, así como también con otros sectores de sociedad civil dan cuenta de que la innovación en el sector público no tiene por qué ser únicamente desarrollada por actores estatales. Los gobiernos locales pueden generar espacios concretos de articulación en los que se planteen necesidades cuya solución se abra a propuestas e iniciativas de privados y de la sociedad civil, favoreciendo el intercambio de conocimientos y la innovación.

Estos espacios de sinergia nos remiten a la conceptualización de Carneiro et al. (2023), sobre los “ecosistemas de innovación pública”, un marco analítico que plantea el análisis de la innovación pública desde un enfoque amplio, entendiendo la posibilidad de generar asociaciones colaborativas en la búsqueda de valor público.

Las cuestiones relacionadas a la privacidad y seguridad de la información son tenidas en cuenta por los gobiernos municipales. La Ley Nacional de Protección de Datos Personales es mencionada como ley marco en la implementación de estos resguardos.

Conclusiones

A lo largo de este documento se trazó un diagnóstico de las políticas de transformación pública digital a nivel municipal. Los gobiernos locales son la primera instancia de contacto vecinal, lo cual es un fuerte incentivo para desarrollar servicios digitales y desplegar proyectos de innovación pública que respondan de forma directa a necesidades ciudadanas.

El primer componente analizado fue el de las normas que ordenan las políticas digitales a nivel municipal, sean decretos u ordenanzas. En general los municipios elaboran normas propias más bien especializadas, es decir, para iniciativas puntuales y específicas de gestión, transparencia o innovación. Las leyes provinciales y nacionales brindan una guía fundamental y estándares de calidad en la gobernanza digital y de datos, que los municipios pueden tomar como insumo. Los gobiernos locales, en algunos casos, adhieren o tienen apoyo de leyes provinciales y nacionales, pero también cuentan con normas propias. A partir del análisis que realiza esta investigación, se observa que los puntos con mayor reglamentación e institucionalización son los de servicios, transparencia e innovación, mientras que las áreas con posibilidades de mejora son la IA y la ética en el manejo de datos, dos puntos que a nivel nacional también requieren de mayor robustez.

A la par de las normas, se encuentran las áreas institucionalizadas que gestionan estas políticas. De aquellas ciudades que cuentan con un área específica, la mayoría son secretarías. Estas tienen una cercanía con la persona a cargo de la intendencia que permite reforzar el componente de voluntad política para impulsar las políticas de transformación digital. Estas áreas también buscan la coordinación con provincia y nación.

Para fortalecer el entorno regulatorio e institucional, es clave contar con instancias de coordinación más robustas entre los municipios, las provincias y la nación. Podemos señalar dos tipos de instancias de coordinación:

- Coordinación vertical (entre municipios, provincias y la nación): como parte de estas instancias, los Institutos Provinciales de la Administración Pública y el INAP pueden jugar un rol central en capacitar y profesionalizar áreas que no sólo se especialicen en lo estrictamente tecnológico o referido a la infraestructura de conectividad, sino en el ciclo entero de gobierno digital. Asimismo, en un país federal como Argentina, la institucionalización de las áreas de transformación digital es fundamental para fortalecer la dimensión informal de intercambio de las relaciones intergubernamentales. Esto se puede traducir en asistencia técnica, desarrollo de infraestructura de conectividad y relacionamiento internacional, para lo cual las provincias y la nación aportan un diferencial excluyente por su escala económica y política. Por otro lado, el Consejo Federal de Inversiones (CFI), cuyo directorio es liderado por 22 provincias, es un organismo que puede contribuir a fortalecer capacidades estatales técnicas en las ciudades para el cierre de brechas de servicios y conectividad.
- Coordinación horizontal: puede llevarse adelante desde el CoFeFuP, un ámbito propicio para diseñar estrategias provinciales que puede incorporar a los municipios, sobre todo en materia de actualización regulatoria y sensibilización de marcos legales. La integración metropolitana en lo formal y el intercambio informal entre ciudades es otro punto que puede contribuir a mejorar y nivelar estándares de transformación digital, para lo cual las ciudades capitales tienen una ventaja comparativa por su desarrollo urbano.

El segundo componente analizado fue el de servicios públicos digitales, visto a la luz de los sitios web municipales. Los resultados del relevamiento arrojan diferencias entre ciudades, pero fundamentalmente entre dimensiones analíticas. Mientras que servicios públicos digitales y usabilidad tienen un desarrollo avanzado, la gobernanza de datos es una asignatura pendiente, así como dentro de ese eje también lo son la transparencia y la automatización de procesos frente a la ciudadanía.

En pos de alcanzar avances en este aspecto, la institucionalización de un área para la gestión de datos (tanto a nivel municipal como a nivel nacional), la elaboración de una estrategia nacional de datos robusta y comprensiva, además de la interoperabilidad de datos e información pública resultan elementos primordiales (Estévez y Solano, 2023).

La publicación de datos e información cumple el triple rol de rendir cuentas a la ciudadanía, informar las decisiones públicas y la evaluación de políticas, así como proporcionar información para la innovación y para emprendimientos locales. Esto convierte a los procesos de estandarización de datos y procesos en un punto clave de la transformación pública digital.

Entre los principales hallazgos de las entrevistas, se identificó como desafío común para todos los gobiernos locales garantizar la interoperabilidad entre áreas. En este punto, la diferencia en el grado de avance entre las diferentes ciudades es notorio, por lo que fomentar espacios de intercambio de experiencias entre ellas puede resultar muy útil, especialmente para las más relegadas.

El contacto directo con la ciudadanía aparece como un motor de innovación. Son múltiples las iniciativas de transformación digital que tienen como objetivo facilitar y agilizar los servicios brindados a la ciudadanía. Es fundamental pensar impulsos coordinados con otros niveles de gobierno en cuestiones tales como la ciudadanía digital.

Uno de los principales hallazgos de las entrevistas fue el rol ineludible que el sector privado y la sociedad civil tienen en la actualidad, pero también de forma potencial, en los procesos de innovación local. El fortalecimiento institucional de estos espacios de cooperación, para facilitar la inserción de estos sectores en la generación de valor público es un desafío clave de las ciudades del futuro.

Bibliografía

Belmonte, A. y Bianchi, M. (2024). Capacidades de digitalización e innovación pública en los municipios de Argentina. CAF, Asuntos del Sur y + digital.

Carneiro, D. K. de O., Isidro Filho, A. y Criado J. I. (2023). Public Sector Innovation Ecosystems: A Proposition for Theoretical-Conceptual Integration, *International Journal of Public Administration*, DOI: 10.1080/01900692.2023.2213853

CEPAL y MECON. (2022). Equipo de trabajo de la CEPAL y el Ministerio de Economía de la Argentina, "Desagregación provincial del valor agregado bruto de la Argentina, base 2004", Documentos de Proyectos (LC/TS.2022/196; LC/BUE/TS.2022/9). Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Diéguez, G., González Chmielewski, D. y Peralta, A. (2022). Administraciones públicas provinciales en la pospandemia. Documento de Política Pública N°242. Buenos Aires: CIPPEC.

Estévez, E. y Solano, M. (2023). Gobernanza de datos para la transformación digital del Estado. Buenos Aires: CIPPEC.

González-Zapata y Picinin-Barbieri (2021) Making the leap from e-government to digital government en "Development Co-operation Report 2021". Disponible en: <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/1e7a17e2-en/index.html?itemId=/content/component/1e7a17e2-en>

Naciones Unidas. (2022). E-Government Survey 2022. The Future of Digital Government. United Nations, Department of Economic and Social Affairs, New York.

OECD. (2020). "Digital Government Index: 2019 results", OECD Public Governance Policy Papers, No. 03, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/4de9f5bb-en>.

Santiso, C., Ubaldi, B. y González-Zapata, F. (2022) El coraje de la innovación: Cambios de paradigma de la transformación digital del estado en "Transformación pública digital en Latinoamérica", Papagni, Bercholz y Prince (comp.). Buenos Aires, Fundación Sociedad de la Información para las Américas.

Schejtman, L., Calamari, M. y Adúriz, C. (2014). Gobierno electrónico: Índice Nacional de Páginas Web Municipales 2014. Documento de Trabajo N°126. Buenos Aires: CIPPEC.

Pombo, C.; Ortega, G.; Olmedo, F.; Solalinde, M.; Cubo, A. (2019). El ABC de la interoperabilidad de los servicios sociales. Marco conceptual y metodológico. BID.

Anexo 1 - Análisis de las normas municipales de transformación digital en Argentina

Ciudad	Acceso a normas	Contenido de las normas				Correspondencia de la normativa	
		Interacción y transacción	Transparencia	Inteligencia Artificial	Ética de los datos	Nivel provincial	Nivel nacional
Córdoba	●	●	●	●	○	●	○
Corrientes	○	-	-	-	-	-	-
Formosa	○	-	-	-	-	-	-
La Plata	●	○	○	○	○	●	●
La Rioja	●	●	●	○	○	○	○
Mendoza	●	●	●	○	○	●	○
Neuquén	●	○	○	○	○	●	●
Paraná	●	○	○	○	○	○	○
Posadas	●	●	●	○	○	●	○
Rawson	●	○	●	○	○	●	○
Resistencia	●	○	○	○	○	○	○
Río Gallegos	●	○	○	○	○	○	○
Salta	●	●	●	○	○	○	●
S. F. V. de Catamarca	●	●	●	○	○	○	●
San Juan	●	○	○	○	○	○	●
San Luis	●	○	○	○	○	○	○
S. M. de Tucumán	○	-	-	-	-	-	-
S. S. de Jujuy	●	○	○	○	○	○	○
Santa Fe	●	●	○	○	○	○	●
Santa Rosa	●	○	●	○	○	○	●
Santiago del Estero	○	-	-	-	-	●	●
Ushuaia	●	○	○	○	○	○	○
Viedma	○	-	-	-	-	-	-
Totales							
Se encuentra	18	7	8	1	0	7	8
No se encuentra	5	11	10	17	18	12	11

Fuente: elaboración propia

Anexo 2 - Sitios web municipales

Ciudad	Sitio web
CABA	https://buenosaires.gob.ar/
Córdoba	https://cordoba.gob.ar/novedades/
Corrientes	https://ciudaddecorrientes.gov.ar/
Formosa	https://formosatuciudad.gob.ar/
La Plata	https://modernizacion.laplata.gob.ar/
La Rioja	https://municipiolarioja.gob.ar/
Mendoza	https://ciudaddemendoza.gob.ar/
Neuquén	https://neuquencapital.gov.ar/
Paraná	https://parana.gob.ar/
Posadas	https://posadas.gov.ar/
Rawson	https://rawson.gov.ar/
Resistencia	https://resistencia.gob.ar/
Río Gallegos	https://riogallegos.gob.ar/rgl/
Salta	https://municipalidadsalta.gob.ar/
San Fernando del Valle de Catamarca	https://catamarcaciudad.gob.ar/
San Juan	https://municipiosanjuan.gob.ar/
San Luis	https://sanluislaciudad.gob.ar/
San Miguel de Tucumán	https://smt.gob.ar/
San Salvador de Jujuy	http://sansalvadordejujuy.gob.ar/
Santa Fe	https://santafeciudad.gov.ar/
Santa Rosa	https://santarosa.gob.ar/
Santiago del Estero	https://santiagociudad.gov.ar/
Ushuaia	https://ushuaia.gob.ar/
Viedma	https://viedma.gob.ar/

Fuente: Elaboración propia en base a sitios web municipales, acceso 16/02/2024.

Anexo 3 - Dimensiones de análisis de indicadores de transformación pública digital en sitios web

Dimensión	Sub-dimensión	N°	Indicador	
Servicios públicos digitales	Información	1.1.1	Información institucional	
		1.2.1	Canales de contacto	
	Interacción	1.2.2	Presencia de Redes Sociales	
		Transacción	1.3.1	Turnos en línea
			1.3.2	Trámites y pagos en línea
Usabilidad	Experiencia de usuario	2.1	Diseño responsivo	
		2.2	Eficiencia	
		2.3	Navegación intuitiva	
		2.4	Legibilidad y claridad	
		2.5	Buscador	
Gobernanza de datos, innovación y gobierno abierto	Transparencia activa	3.1.1	Normativa	
		3.1.2	Informes de gestión	
	Datos abiertos	3.2	Portal de datos abiertos	
	Participación ciudadana	3.3	Instancias de participación	
Innovación	3.4	Integración de tecnologías emergentes		

Fuente: Elaboración propia

Anexo 4 - Análisis de indicadores de transformación pública digital en sitios web

Dimensión	Servicios públicos digitales					Usabilidad					Gobernanza de datos, innovación y gobierno abierto					Promedio municipal
	Municipio/Indicador	1.1.1	1.2.1	1.2.2	1.3.1	1.3.2	2.1	2.2	2.3	2.4	2.5	3.1.1	3.1.2	3.2	3.3	
CABA	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	0	1	1	1	1	0,87
Córdoba	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	0	1	0,87
Corrientes	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	0	1	0,87
Formosa	0	1	1	0	1	1	0	0	0	1	0	1	0	0	0	0,40
La Plata	0	0	0	0	0	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0,13
La Rioja	0	0	1	0	1	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0,27
Mendoza	1	1	1	1	1	1	0	0	1	1	1	0	1	0	1	0,73
Neuquén	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	0	0	1	0,80
Paraná	0	1	1	1	1	1	0	0	1	1	1	1	0	0	0	0,60
Posadas	0	1	1	1	1	1	1	0	0	0	0	1	0	1	1	0,60
Rawson	0	1	0	0	1	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0,27
Resistencia	0	0	0	1	1	1	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0,33
Río Gallegos	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0,67
Salta	1	0	1	1	1	1	1	0	1	0	1	1	0	0	0	0,60
San Juan	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	0,87
San Luis	0	0	0	0	0	1	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0,20
San Miguel de Tucumán	0	1	1	0	0	1	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0,33
San Salvador de Jujuy	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	0	0	0	0	0,67
Santa Fe	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0	0	1	0,80
Santa Rosa	0	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0	0	0	0,60
Santiago del Estero	0	1	1	0	0	1	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0,33
SFV de Catamarca	0	1	1	1	0	1	1	0	0	1	1	1	0	0	0	0,53
Ushuaia	1	1	1	1	1	1	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0,53
Viedma	0	1	1	1	1	1	0	0	1	1	1	1	0	0	0	0,60
Promedio por indicador	0,42	0,75	0,83	0,71	0,79	1	0,42	0,33	0,71	0,67	0,71	0,46	0,17	0,13	0,33	0,56
Promedio por dimensión	0,7					0,63					0,36					

Fuente: Elaboración propia en base a sitios web municipales, acceso 16/02/2024.

Anexo 5 - Áreas entrevistadas por ciudad

Ciudad	Área de gobierno
Córdoba	Secretaría de Planeamiento, Modernización y Relaciones Internacionales
Mendoza	Dirección de Transformación Digital
Posadas	Dirección General de Tecnologías de la Información - Oficina de Gestión de Datos
San Juan	Subsecretaría de Modernización
CABA	Secretaría de Innovación y Transformación Digital
Corrientes	Secretaría de Coordinación de Gobierno

Fuente: Elaboración propia



La opinión de los autores no refleja necesariamente la posición institucional del CIPPEC en el tema analizado.

Acerca del autor y la autora

Demian González Chmielewski

— Coordinador del programa de Estado y Gobierno

Magíster en Políticas Públicas (Universidad Torcuato Di Tella). Licenciado en Ciencia Política (Universidad de Buenos Aires).

Amalia Peralta

— Coordinadora del programa de Estado y Gobierno

Maestranda en Economía Urbana (Humboldt-Universität zu Berlin y Universidad Torcuato Di Tella). Licenciada en Sociología (Universidad de Buenos Aires).

Todos los Documentos de Política Pública están sujetos a la política de calidad de CIPPEC que contempla la revisión externa de cada publicación. La revisión por parte de especialistas contribuye a garantizar la calidad técnica, la relevancia y la accesibilidad de los documentos. El autor y la autora agradecen a Thobekile Matimbe (PIN), Joaquín Ernesto Rodríguez Molina (FUSADES) y Paula Brankevich (UBA), quienes colaboraron en ese proceso como revisores externos de este documento.

También se extiende el agradecimiento a quienes participaron de las entrevistas realizadas. Por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a Diego Fernández, Secretario de Innovación y Transformación Digital. Por la ciudad de Mendoza a Cristian Chavarini, Director de Transformación Digital. Por la ciudad de Córdoba, Alejandra Torres, ex Secretaria de Planeamiento, Modernización y Relaciones Internacionales. Por la ciudad de San Juan a Bruno Grillo, Subsecretario de Modernización. Por la ciudad de Corrientes a Hugo Calvano, Secretario de Coordinación de Gobierno. Por la ciudad de Posadas a Bruno Balbi, Director General de Tecnologías de la Información y Magalí Montiel, de la Oficina de Gestión de Datos.

Por último, se agradece especialmente a Manuel Vilardo y Renata Moyano, analista y consultora del programa de Estado y Gobierno respectivamente, por su apoyo en el trabajo de relevamiento de normativa y procesamiento de datos.

Para citar este documento:

González Chmielewski, D. y Peralta, A. (julio de 2024). Transformación pública digital: la agenda municipal. *Documento de Políticas Públicas N°246*. Buenos Aires: CIPPEC.

Por medio de sus publicaciones, CIPPEC aspira a enriquecer el debate público en la Argentina con el objetivo de mejorar el diseño, la implementación y el impacto de las políticas públicas, promover el diálogo democrático y fortalecer las instituciones.

Los Documentos de Políticas Públicas de CIPPEC ofrecen un análisis que sintetiza los principales diagnósticos y tomas de posición sobre un problema o una situación que afecta al país.

CIPPEC alienta el uso y divulgación de sus documentos sin fines comerciales. Las publicaciones de CIPPEC son gratuitas y se pueden descargar en www.cippec.org

¿QUIÉNES SOMOS?

CIPPEC es una organización independiente, apartidaria y sin fines de lucro que produce conocimiento y ofrece recomendaciones para construir mejores políticas públicas.

¿QUÉ HACEMOS?

CIPPEC propone, apoya, evalúa y visibiliza políticas para el desarrollo con equidad y crecimiento, que anticipen los dilemas del futuro mediante la investigación aplicada, los diálogos abiertos y el acompañamiento a la gestión pública.

¿CÓMO NOS FINANCIAMOS?

CIPPEC promueve la transparencia y la rendición de cuentas en todas las áreas de la función pública y se rige por esos mismos estándares. El financiamiento de CIPPEC está diversificado por sectores: cooperación internacional, empresas, individuos y gobiernos. Los fondos provenientes de gobiernos se mantienen por debajo del 30 por ciento del presupuesto total.

