

Gobernanza de los datos públicos en Argentina.

Lecciones aprendidas para una transformación digital exitosa

en Latinoamérica

Mauro Solano y Gonzalo Diéguez¹

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.

¹ Este Informe técnico ha sido elaborado gracias a los aportes del Instituto de Investigación y Educación Económica (I+E), *Center for Advocacy and Global Growth* (CAGG) y el Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC) en el marco del programa ejecutivo internacional “Innovación y Transformación Digital” organizado de manera conjunta por la Fundación José Ortega y Gasset - Gregorio Marañón (FOM) y el Instituto de Investigación y Educación Económica (I+E) en Madrid, España. Las opiniones expresadas en este documento no reflejan necesariamente la posición de I+E, CAGG y/o CIPPEC en el tema analizado.

Índice

Índice de Figuras y Tablas	3
Resumen	4
I. Introducción	5
II. La pandemia del COVID-19 y su efecto acelerador sobre la agenda de transformación digital en el sector público en Argentina	7
III. La encrucijada de datos públicos y la gestión gubernamental. La importancia crítica de la gobernanza de datos para navegar en la marea digital	14
IV. Capacidades estatales y gobernanza de datos: el camino para la Transformación Pública Digital	21
V. Tres dimensiones de la gobernanza de datos. Análisis de las estrategias de implementación en el sector público	30
V. Reflexiones finales	51
Anexo 1	57
Bibliografía	59
Sobre los autores	65
Sobre las organizaciones	66

Índice de Figuras y Tablas

Figura 1: Gobernanza de Datos y Transformación Pública Digital	13
Figura 2: crecimiento anual de la esfera de datos global (cantidad de datos en Zettabytes)	14
Figura 3: Ciclo de Vida de los Datos	17
Tabla 1: Definiciones de Gobernanza de Datos	20
Figura 4: Relación entre la Gobernanza de Datos y la Gestión de Datos	21
Figura 5: del gobierno analógico al Gobierno Digital	25
Figura 6: Índice OURdata 2019 para América Latina y El Caribe	26
Figura 7: Resultados para los tres subíndices del Barómetro Regional de Datos Abiertos para América Latina y el Caribe	27
Tabla 2: Beneficios de la Gobernanza de Datos y problemas ante su falta	29
Figura 8: Gobernanza de datos en gobierno	31
Tabla 3: Normas y regulaciones sobre Gobernanza de Datos: algunos casos internacionales	38
Tabla 4: Saberes relevantes y sus posibles contenidos	45
Tabla 5: estructura del Marco de Competencias Digitales de INAP España	46
Figura 9. Distribución anual de incidentes por sector	53
Figura 10. Distribución de incidentes reportados en el Estado	54

Resumen

El presente estudio analiza la gobernanza de datos públicos en Argentina, enfocándose en las lecciones aprendidas para una transformación digital exitosa en Latinoamérica. Se destaca la relevancia de los datos en la era digital y su rol clave en la administración pública moderna. El trabajo aborda los desafíos y oportunidades que enfrenta el sector público argentino en la gestión de datos, especialmente en el contexto de la aceleración tecnológica impulsada por la pandemia de COVID-19.

El informe identifica tres componentes críticos para una gobernanza de datos efectiva: la función de gobernanza, el marco normativo y el desarrollo de talento. A través de un análisis comparado con otros países de la región y recomendaciones de organismos internacionales, se evidencian vacíos en la coordinación institucional y la falta de una estrategia integral para la administración de datos. Esto ha limitado la capacidad del Estado argentino para aprovechar al máximo sus recursos de datos, afectando la calidad de las políticas públicas y la prestación de servicios.

Además, el estudio resalta la importancia de fortalecer las capacidades digitales del sector público y de fomentar una cultura del dato en las organizaciones estatales. La creación de una infraestructura adecuada para la interoperabilidad y la protección de la privacidad son condiciones necesarias para avanzar hacia un gobierno digital centrado en los ciudadanos.

Finalmente, el documento sugiere un camino para la institucionalización de la gobernanza de datos en Argentina, recogiendo algunas recomendaciones que menciona la literatura para promover la gestión eficiente de datos en el sector público, impulsando una verdadera transformación digital.

I. Introducción

En un ecosistema en el que los cambios se dan de manera cada vez más vertiginosa, resulta necesario explorar nuevas formas de comunicación, logística, transporte, energía, etc., que formen parte de una infraestructura inteligente e integrada a la red, en una era que los expertos denominan la tercera revolución industrial (Rifkin, 2011; Schwab, 2016).

El rasgo distintivo de esta etapa es la velocidad: transcurrieron cien años entre las primeras revoluciones industriales, mientras que asistimos a cambios cada vez más rápidos y sorprendentes en esta Era Digital.

El avance de las tecnologías de información y comunicación (TICs), lideradas por internet cuántico y la inteligencia artificial, está transformando de manera profunda todos los ámbitos de la vida. Esta evolución tecnológica ofrece grandes oportunidades, pero también plantea retos significativos que deben ser abordados rápidamente para garantizar que sus beneficios contribuyan a una mejor calidad de vida, evitando que se amplíen las desigualdades socioambientales y promoviendo una mayor equidad.

Esta coyuntura genera grandes incertidumbres y tensión en las personas y las organizaciones, ya que, en muchos casos, continúan utilizándose herramientas e instrumentos de siglos anteriores para enfrentar los denominados problemas hiper complejos propios del siglo XXI (*wicked problems*) que tienen conexión a nivel global (Subirats, 2020).

Muchos de los problemas públicos de nuestro tiempo, como el cambio climático, el tráfico de drogas o la pobreza extrema suelen ser conceptualizados como “malditos”, “perversos” o “retorcidos” (Head y Alford, 2015), para indicar su *multidimensionalidad* y complejidad, ya que involucran la participación de múltiples actores. Asimismo, requieren de una alta incidencia de prioridades políticas para su resolución. (Grandinetti y Nari, 2016).

Es aquí donde cobra especial relevancia reflexionar sobre el impacto de estos retos para las Administraciones Públicas, y cómo el Estado puede sacar provecho de estas tecnologías para potenciar sus políticas y mejorar la provisión de bienes y servicios.

En primer lugar, debe tenerse en cuenta el papel indelegable que tiene el Estado en tanto actor coordinador y/o articulador, lo que obliga a no quedar rezagado en la carrera de avances innovadores que, en este campo, encuentran desarrollándose en otros ámbitos del mercado y la sociedad civil.

Por cierto, esto no implica necesariamente el fetichismo de la incorporación acrítica de las TICs, perdiendo de vista las características del entorno organizacional y el punto de partida.

En consecuencia, resulta imperiosa la necesidad de avanzar hacia un Estado inteligente, que reconoce a los datos como un activo público valioso y busca garantizar su correcto manejo para fortalecer la transparencia, la toma de decisiones fundamentadas y la eficiencia gubernamental en beneficio de la sociedad.

¿Qué podemos hacer para transformar nuestro Estado actual en uno ágil, inteligente, que cuente con las capacidades necesarias para alcanzar resultados de calidad a la hora de ofrecer bienes y servicios públicos que apuntalen el desarrollo?

El enfoque de la Transformación Pública Digital centrado en las personas puede resultar un vector clave para el fortalecimiento de las capacidades estatales.

Argentina cuenta con algunas ventajas que hacen a esta alternativa posible y real.

De acuerdo con un reciente informe elaborado por OCDE y CAF (2024), el país presenta una buena performance en torno al nivel de desarrollo de las principales dimensiones de la agenda de transformación digital: diseño e implementación de *startups* tecnológicas, talento digital, altas competencias digitales entre la población, y un importante potencial de innovación apalancado en un buen uso de políticas de gobierno digital (*GovTech*) a nivel de los 2700 gobiernos locales.

No obstante, el informe también señala algunos desafíos que atender con urgencia para no desaprovechar esta ventana de oportunidad.

La Transformación Pública Digital requiere una inversión significativa en infraestructura tecnológica, desarrollo del talento digital y una cultura de innovación y colaboración en las administraciones públicas, fomentando la participación activa de la ciudadanía y el sector privado en el diseño e implementación de políticas digitales.

También deben atenderse desafíos éticos y regulatorios que garanticen la protección de la privacidad de los datos personales y la transparencia y rendición de cuentas en el uso de algoritmos.

II. La pandemia del COVID-19 y su efecto acelerador sobre la agenda de transformación digital en el sector público en Argentina

Este proceso de cambios se vio atravesado por la pandemia de COVID-19 desatada en 2020, lo que hizo explícito el rol de incidencia crítica desempeñado por las Administraciones Públicas durante las etapas de confinamiento social preventivo. En entornos cambiantes y de gran incertidumbre, la coordinación efectiva del accionar estatal deja en evidencia la necesidad de contar con políticas basadas en el conocimiento. No resulta ya suficiente apoyarse en la información que posee la organización estatal en cada uno de sus ámbitos, sino también en el establecimiento e institucionalización del dato como insumo crítico para el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas más eficientes. En suma: la gestión del conocimiento

La emergencia sanitaria obligó a las Administraciones Públicas a adaptarse a un entorno dinámico y desafiante, cambiando en pocas horas procedimientos y circuitos de trabajo que de otro modo hubiera tomado años modificar. El impacto de la crisis del

COVID 19 y el aislamiento obligatorio se constituyeron en fenómenos catalizadores que aceleraron rápidamente algunos procesos de digitalización dentro de la órbita estatal.

Un trabajo del Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC) (Diéguez et al., 2020) demostró la capacidad de respuesta y de adaptación del alto funcionariado para dar continuidad a las tareas y procedimientos estatales, y otros estudios (Schteingart et al., 2021) señalan que la administración pública tuvo una tasa de reconversión a la modalidad remota de mediana a alta durante los primeros dos trimestres de la pandemia, con un 18% interanual para el segundo trimestre de 2020 y un 15% para el tercero.

Vale recordar que, en el caso argentino, la Administración Pública Nacional (APN) pasó a realizar desde el 20 de marzo de 2020 gran parte de sus operaciones diarias, provisión de servicios y áreas de gestión a la modalidad de trabajo remoto. De acuerdo con relevamientos de la Secretaría de Gestión y Empleo Público de la Nación (DGDCP, 2020) y a un trabajo previo elaborado por CIPPEC (Diéguez et al., 2020) más del 70% de quienes trabajan en el Estado realizaron las tareas laborales desde sus hogares.

Según el trabajo de CIPPEC *“casi la totalidad de las y los integrantes de la ADP desplegó buena parte de sus tareas apoyándose en el uso intensivo del sistema de Gestión Documental Electrónica (GDE). Esta herramienta diseñada e implementada por el Ministerio de Modernización durante el período 2016-2019 posibilitó el procesamiento y la gestión de los expedientes en forma remota puesto que se puede acceder a ella a través de diferentes dispositivos tecnológicos”* (Diéguez et al. 2020, p.6).

El mismo estudio indica, entre sus hallazgos, que un proceso más avanzado de digitalización requiere *“una planificación estratégica que contemple el relevamiento integral de los procesos de trabajo administrativos y el diseño de protocolos específicos de trabajo remoto para el diseño de modalidades laborales híbridas, que combinen la presencia física de empleados públicos, con una frecuencia y carga horaria reducida, y formatos virtuales de carácter no presencial en determinadas áreas que revisten carácter estratégico dentro de las oficinas estatales”* (Diéguez et al., 2020, p.12).

En tal sentido, el período de aislamiento social preventivo y obligatorio (ASPO) circunscrito principalmente a la región metropolitana de Buenos Aires² y de distanciamiento social preventivo y obligatorio (DISPO) en el resto del país comprendidos entre los años 2020 y 2021 constituyen variables indispensables para dimensionar el paso vertiginoso de la presencialidad al formato remoto e híbrido de las tareas laborales estatales cotidianas. En la gran mayoría de los organismos del sector público nacional y los gobiernos provinciales, conllevó un cambio ineludible en los procesos de trabajo y las herramientas que les dan sustento.

Al tratarse de un estado federal, el caso argentino también permite observar algunas de estas nuevas dinámicas y formatos de trabajo a nivel de gobiernos subnacionales.

Como señala otro trabajo publicado por CIPPEC (Diéguez et al., 2022) es posible advertir una variación notoria entre las provincias de diferentes regiones geográficas en los niveles de uso de las diferentes plataformas digitales para la gestión de expedientes administrativos, la disponibilidad de turnos de atención virtual y otros procedimientos de gestión remota.

Los problemas de conexión de internet estable fueron, ampliamente, los más señalados por los altos funcionarios provinciales encuestados (43%), seguidos de aquellos relacionados con dificultades técnicas asociados a la gestión documental digital (20%)

Pese a ello, las administraciones públicas provinciales diseñaron e instrumentaron diferentes estrategias organizacionales y de transformación digital para continuar funcionando de cara a la ciudadanía en contexto de emergencia comprendido entre los años 2020 y 2021.

Por mencionar algunos casos, en la región del Cuyo, la provincia de Mendoza triplicó la cantidad de trámites realizados de manera virtual por parte de la ciudadanía, lo que

² La Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA) comprende una regionalización operativa y funcional que abarca a la Ciudad de Buenos Aires y 40 municipios de la Provincia de Buenos Aires, abarcando una superficie de 13497 kilómetros cuadrados y una población de 14.839.746 habitantes (Consejo Profesional de Arquitectura y Urbanismo. Observatorio Metropolitano: <https://observatorioamba.org/>)

trajo aparejado como correlato una disminución en el caudal de atenciones telefónicas y presenciales.

Mientras que en 2019 se realizaron cerca de 52.000 trámites en forma presencial, en 2021 este número descendió a 32.750, lo que representa un 37% menos de trámites efectuados de manera presencial en una oficina pública. Contrariamente, los trámites virtuales pasaron de 29.130 en 2019 a 98.100 en octubre de 2021 (Diéguez et al, 2022, p.8), incrementándose en el orden del 336%.

Asimismo, en la región centro, la provincia de Entre Ríos incorporó una plataforma digital para solicitar turnos con el objetivo de facilitar la organización de la atención ciudadana en diferentes áreas de gobierno y aceleró de manera significativa la incorporación de sistema de gestión electrónica de expedientes en las principales dependencias de la administración central y descentralizada (Diéguez et al., 2022: 7).

Por su parte, en la región del noroeste, en la provincia de Tucumán se amplió significativamente el número de trámites posibles de realizar en forma online y a los que se accedía mediante una nueva “Guía de Trámites Digitales”, posibilitando que más de 600 gestiones administrativas pudieran realizarse de forma más sencilla y accesible vía web.

Dentro del campo de la innovación de procesos, dos casos se destacan por su particularidad.

Por un lado, en la región noreste, la provincia de Chaco desarrolló un software basado en Inteligencia Artificial capaz de mantener una conversación en tiempo real por texto o por voz (*chatbot*) para la atención automática de preguntas y respuestas.

Este nuevo mecanismo de atención ciudadana canaliza actualmente gran parte de la interacción cívica y la gestión administrativa. Mientras que en 2019 la modalidad principal de atención era la presencial, a través de la cual se canalizaron 92.082 interacciones, en 2021 solo se realizaron 8.526 atenciones por esa misma vía. El *chatbot*, por su parte, canalizó un total de 81.433 interacciones.

Mientras que, en la región patagónica, específicamente en la provincia de Río Negro, se elaboró un protocolo de regreso incremental al trabajo presencial de la Administración Pública junto con nuevos regímenes de formatos de trabajo híbridos y completamente virtuales para algunas áreas específicas de la administración pública.

La resolución ministerial fue consensuada entre los gremios, el personal de salud pública, la Secretaría de Trabajo y la Secretaría de la Función Pública.

Lo novedoso de este protocolo radica en dos aspectos: su carácter consensuado entre los diferentes actores, que facilitó su implementación una vez aprobado, y el paso adelante hacia la regulación normativa de los procesos de trabajo remoto en los estados subnacionales.

En síntesis, muchas de las herramientas y tecnologías de gestión desarrolladas durante el período de la pandemia pueden considerarse verdaderos puntos de inflexión hacia el interior de las burocracias estatales, especialmente en torno al rediseño y digitalización de procesos de atención ciudadana.

La evidencia demuestra entonces que la pandemia contribuyó a acelerar el desarrollo de uso de las TICs y la transformación digital en las administraciones públicas, como correlato el Estado avanzó (de manera reactiva inicialmente y propositiva después) con una serie de soluciones innovadoras: desde certificados de vacunación digitales o la gestión de turnos de atención virtuales hasta la gestión integral en formato remoto de numerosos trámites administrativos que comenzaron a realizarse a distancia (desde una habilitación comercial hasta la renovación de la licencia de conducir)

Todo ello estuvo, de alguna u otra forma, sostenido por datos, que de forma simultánea fueron retroalimentando las bases estatales disponibles.

Sin embargo, como sostiene Manuel Arenilla Sáez (2021) “La pandemia ha puesto de manifiesto las grandes debilidades en materia de administración de datos y la falta de conectividad de las bases de datos afectadas por procedimientos específicos, como los de empleo o los de ayudas sociales. Las carencias de interoperabilidad no solo se han producido entre distintas Administraciones, sino también en su interior” (p.32). La

discusión actual sobre el uso de TICs de vanguardia en el Estado requiere necesariamente ubicar en el centro del análisis la gestión de calidad integral de los datos. Vale decir: los criterios y posibles sesgos de su elaboración y recopilación, la calidad de la sistematización e integración de los sets (bases de datos), el resguardo y la encriptación, los estándares de trazabilidad e interoperabilidad.

De manera complementaria también es necesario contemplar el abordaje de estrategias de sensibilización y fomento de la “cultura del dato” como activo principal de los procesos de políticas basadas en evidencia y gestión de la información dentro de las burocracias estatales.

Por todas estas razones cobra vital importancia abordar en detalle una cuestión de marco institucional de referencia ineludible: la gobernanza de datos.

Como se señaló anteriormente, en el contexto de la era exponencial el Estado cuenta con un papel determinante: es la organización que produce y acumula (en términos relativos y absolutos) la mayor cantidad de datos; el activo fundamental de la cuarta revolución industrial. Sin embargo, existe consenso en torno a la presencia recurrente de límites y obstáculos que atentan contra la integración coherente, consistente, de calidad y seguridad de los datos, de manera tal que puedan ser utilizados como insumos clave para mejorar la calidad de las políticas públicas y aprovechados también por parte de ciudadanos y empresas.

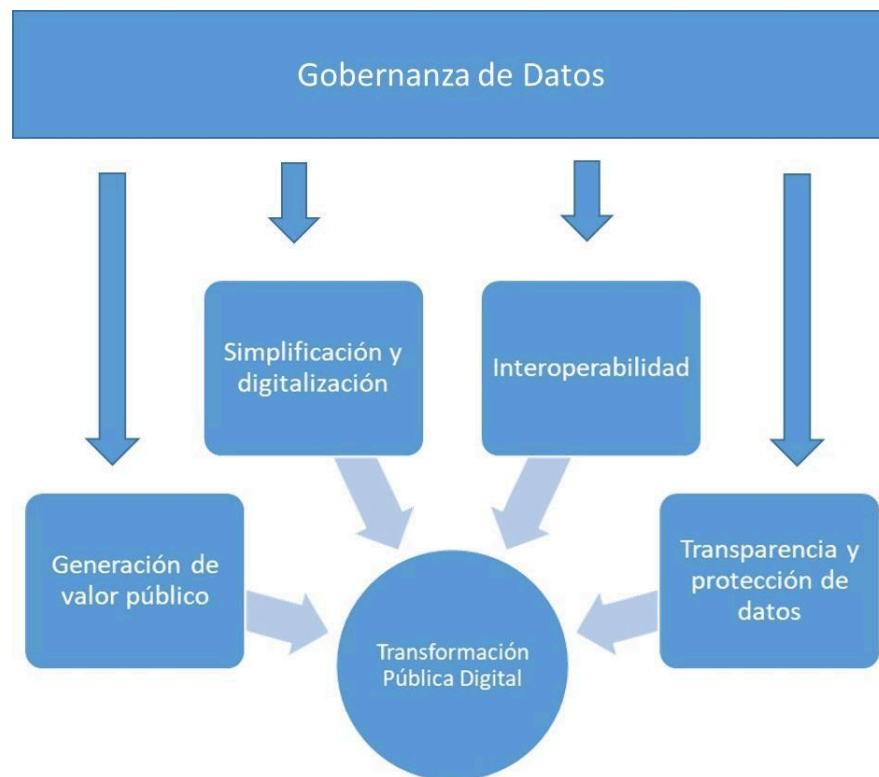
Los datos con los que cuentan las organizaciones estatales de nivel nacional, subnacional y local permanecen mayormente subutilizados en el diagnóstico, diseño, implementación y evaluación de políticas públicas.

Estos recursos podrían ser empleados para aportar soluciones innovadoras e incluso impulsar iniciativas locales que aborden problemas de escala global. Sin embargo, persisten obstáculos como la disparidad en las capacidades estatales a nivel nacional y subnacional, la superposición de incumbencias jurisdiccionales y la falta de coordinación intergubernamental y de recursos presupuestarios.

En particular, este trabajo pretende colocar en el centro de la discusión la necesidad de acelerar el proceso de Transformación Pública Digital impulsando nuevos formatos de organizaciones estatales digitales e inteligentes, capaces de implementar herramientas de innovación administrativa y tecnológica destinadas a promover el gobierno digital, la simplificación de procesos y trámites, el manejo de datos e información y la planificación integral del capital humano dentro de las burocracias.

El tal sentido se concibe que la gobernanza y gestión de los datos contribuye a la Transformación Pública Digital en: 1) la generación de valor público; 2) el uso de nuevas tecnologías para la simplificación y digitalización administrativa; 3) la interoperabilidad; y 4) la transparencia y protección de datos personales.

Figura 1: Gobernanza de Datos y Transformación Pública Digital



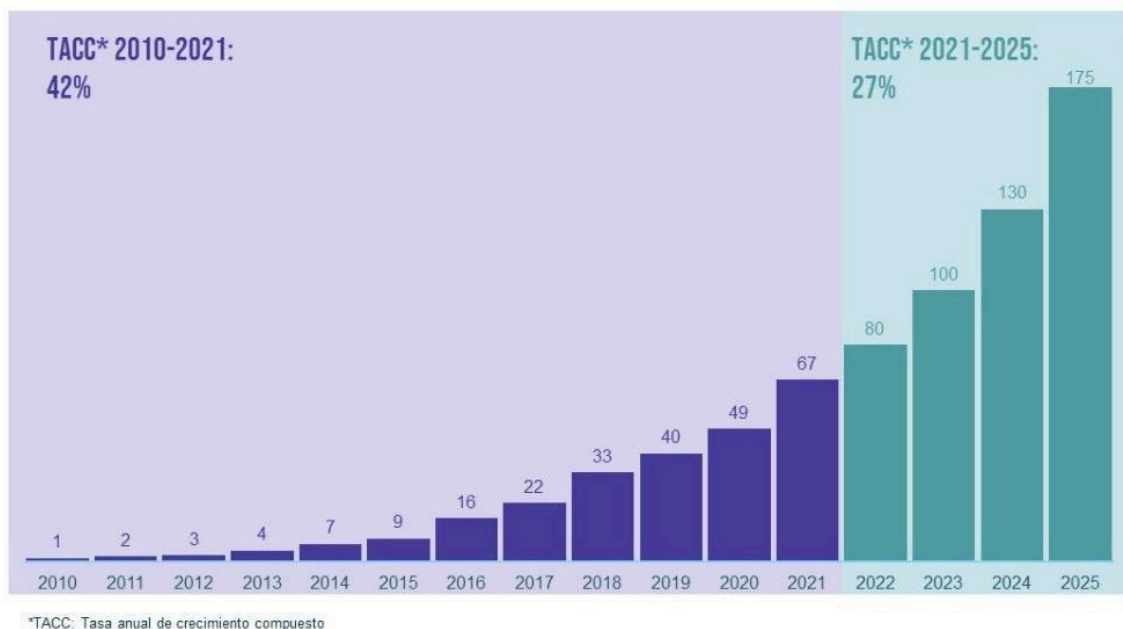
Fuente: elaboración propia en base a Arenilla Sáez (2021), Cabello (2023) y Salvador (2021).

III. La encrucijada de datos públicos y la gestión gubernamental. La importancia crítica de la gobernanza de datos para navegar en la marea digital

En la era de la información, el conocimiento y las economías de plataformas, los datos son un activo crucial, comparable a los factores de producción tradicionales como la tierra, el trabajo y el capital.

La proliferación de tecnologías digitales y el Internet de las Cosas (IoT) ha llevado a un aumento exponencial en la generación de datos: “se espera que la cantidad de datos mundiales pase de 33 *zettabytes* en 2018 a 175 *zettabytes* en 2025, de los cuales el 49% se almacenará en nubes públicas (Arenilla Sáez, 2021 p.129).

Figura 2: crecimiento anual de la esfera de datos global (cantidad de datos en Zettabytes)



Fuente: Cabello (2023, p9).

Todos esos datos, provenientes de una multiplicidad de fuentes pueden usarse para entender mejor las demandas y necesidades de usuarios y consumidores, actuales o potenciales, e incluso influir en sus decisiones. Existe una gran gama de herramientas técnicas para esos fines. Específicamente en torno a las tecnologías de vanguardia, identificamos la inteligencia artificial, *machine learning*, *big data*, etc.

A fin de observar cómo la generación y consumo de datos está entrelazada con casi todas las facetas de la “vida digital”, el informe "*Data Never Sleeps 11.0*" publicado en diciembre de 2023 (Domo, 2023), demuestra que la interacción digital sigue creciendo a un ritmo acelerado, impulsada por el aumento del uso de plataformas en línea y tecnologías emergentes como la inteligencia artificial (IA).

A continuación, compartimos algunas cifras para dimensionar la escala e impacto:

- Interacciones en redes sociales y búsquedas en Google: cada minuto, los usuarios de X envían 360,000 tweets, y se realizan 6.3 millones de búsquedas en Google.
- Impacto de la inteligencia artificial: los usuarios de ChatGPT envían 6,944 consultas por minuto.
- Consumo de contenido multimedia: cada minuto, los usuarios de Spotify transmiten 24,000 horas de música, y se envían 694,000 reels en Instagram. Además, los espectadores ven más de 40 años de contenido en plataformas de *streaming* como Netflix.
- Comercio electrónico y transacciones: Amazon genera ventas de más de USD U\$S 455.000 por minuto.
- Ciberseguridad: se reportan 30 ataques de desactivación o derribo de un sitio web, aplicación web, servicio en la nube u otro recurso en línea (DDoS) por minuto.

Refiriéndonos al caso argentino, algunos autores (Estévez et al., 2024) destacan que, gracias a los procesos de digitalización impulsados en las últimas gestiones, el Gobierno Nacional ha acumulado una vasta cantidad de datos. Muchas entidades públicas

gestionan sus propias bases de datos, como la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), el Ministerio de Salud, el Registro Nacional de las Personas (RENAPER), el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), entre otras. Sin embargo, estas bases de datos operan de forma aislada, es decir, la información que contienen rara vez se comparte o se integra. De igual manera, el sistema de Gestión Documental Electrónica (GDE)³ alberga más de 62 millones de expedientes tramitados y más de 738 millones de documentos. La falta de procedimientos que establezcan cómo tratar e integrar estos datos impide que el Estado Nacional pueda extraer información útil para decisiones informadas y la formulación de políticas públicas basadas en evidencia.

En el país existen ejemplos puntuales que demuestran la importancia de integrar y utilizar los datos disponibles. Durante la pandemia de COVID-19, se debieron generar cruces de registros administrativos que no existían y se implementaron nuevas formas de cooperación entre organismos estatales. Esto subrayó la necesidad de contar con datos de calidad y sistemas interoperables que faciliten el intercambio y procesamiento de datos para la toma de decisiones en el ámbito de las políticas públicas. Aunque estas prácticas evidenciaron el valor público que puede generarse, no se han institucionalizado ni replicado de forma sostenible. Otro ejemplo destacado es el sistema TelePASE⁴, una iniciativa nacional que facilita el intercambio de datos entre entidades públicas y privadas. Una vez que la persona usuaria se registra y elige un método de pago (tarjeta de débito, crédito o cuenta de Mercado Pago), puede transitar por las principales autopistas del país realizando pagos de manera automática. La solución involucra la integración de datos administrados por instituciones como Autopistas del Oeste, Autopistas del Sol, AUSA, AUBASA, y otras operadoras.

Además de los esfuerzos de digitalización, el Gobierno Nacional ha promovido la apertura de datos. Actualmente, se encuentran publicados 1.237 *datasets* de 37

³ Gestión Documental Electrónica, <https://cas.gde.gob.ar/acceso/login/?generateToken=true&generateIDP=true&>, visitado el 19 de agosto de 2024.

⁴ TelePASE, <https://telepase.com.ar/>, visitado el 2 de abril de 2024.

organizaciones estatales en el portal de datos abiertos⁵. Si bien la apertura de datos es un componente de la gobernanza de datos, enfocada en qué datos se harán accesibles al público y cómo se asegura su calidad, la gobernanza de datos abarca aspectos más complejos. Esto incluye la creación de valor público a través del uso eficiente de los datos disponibles en las instituciones públicas, así como la toma de decisiones colectivas para desarrollar competencias y capacidades que garanticen la seguridad de los datos y su protección frente a amenazas tecnológicas.

Los datos, además, resultan importantes para las organizaciones durante todo su ciclo de vida: desde la creación u obtención, hasta su archivo o descarte. Suele decirse que una organización es impulsada por datos (*data driven*), cuando basa sus decisiones, estrategias y operaciones en el análisis y uso de datos para mejorar su eficiencia, innovar y obtener ventajas competitivas (Evren Eryurek et al. (2021).

Figura 3: Ciclo de Vida de los Datos



Fuente: Cabello (2023, p11).

⁵ Datos Argentina, <https://www.datos.gob.ar/>, visitado el 20 de agosto de 2024.

Sin embargo, la mayoría de las organizaciones no logra todavía incorporar a los datos y tratarlos efectivamente como activos, no pudiendo alcanzar la "datificación de una enorme cantidad de información que antes era intangible" (Chiesa, 2019).

Para lograrlo, algunas organizaciones como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE, 2019) consideran que se requiere un entorno cultural, político, legal, regulatorio, institucional, organizativo y técnico adecuado para controlar, gestionar, compartir, proteger y extraer valor de los datos. Desafortunadamente aún hoy muchas organizaciones presentan rémoras derivadas de modelos de negocios de etapas analógicas, con infraestructuras deficientes de datos, falta de competencias y capacidades, e indefinición de roles y responsabilidades. Todo ello atenta contra el ecosistema de innovación y la transformación digital.

En consecuencia, la centralidad e importancia que los datos revisten para las organizaciones contemporáneas requiere tratarlos con especial atención, y que sean gestionados y administrados estratégicamente como un activo clave.

Y es precisamente aquí donde radica la incidencia e importancia críticas de la gobernanza de datos.

Cabe destacar también que al referirnos a un término relativamente nuevo, si bien no existe un consenso ampliamente extendido en torno a su definición conceptual, algunos autores consideran que la Gobernanza de Datos es *"un sistema de derechos de decisión y responsabilidades para los procesos relacionados con la información, ejecutado de acuerdo con modelos acordados que describen quién puede tomar qué acciones con qué información y cuándo, bajo qué circunstancias, utilizando qué métodos"*(Data Governance Institute⁶). En un sentido similar, la Data Management Association (DAMA) la define como *"el ejercicio de autoridad y control (por ejemplo, planificación, seguimiento y aplicación) sobre la gestión de los datos como activo. Las*

6

<https://datagovernance.com/the-data-governance-basics/definitions-of-data-governance/#:~:text=%E2%80%9CData%20Governance%20is%20a%20system,refer%20to%20governance%2C%20be%20careful!>
Consultado 5-8-24

actividades de gobernanza ayudan a controlar el desarrollo y el uso de datos. También reducen los riesgos asociados con los datos y permiten que una organización aproveche los datos estratégicamente” (Sebastian-Coleman 2018, p.56).

Compartiendo la idea de considerar a los datos como activo, Cabello (2023) sostiene que la gobernanza de datos es el *“abordaje que permite convertir los datos en un activo estratégico de la organización. Esto implica involucrar personas, procesos, tecnología y mecanismos de mejora continua, para garantizar datos de alta calidad en cada etapa de su ciclo de vida, con el fin de mejorar los resultados en la toma de decisiones e impulsar el crecimiento organizacional”* (Cabello, op. cit: 74 -96). Para este autor, los datos son “gobernados” cuando se logra que sean utilizables, sencillos de comprender, seguros, de calidad, confiables, integrados y preservados.

Más allá de los diferentes aportes, podríamos entonces resumir cierto consenso en asociar la gobernanza de datos a las siguientes ideas fuerza (Salvador, 2021): (1) colocar en valor los datos como un activo de la organización que debe gestionarse, (2) establecer responsabilidades en la toma de decisiones (derechos) y las tareas asociadas (deberes) y (3) establecer pautas y normas para velar por la calidad de los datos y su uso adecuado.

El concepto propone entonces establecer reglas claras para abarcar todo el ciclo de vida de los datos, que incluye su recolección, depuración y organización, análisis e interpretación, la elaboración y visualización de informes, ajustes y mejoras, hasta su implementación y puesta en operación.

En línea con esta idea, Otto sostiene que la gobernanza de datos está relacionada con los procesos organizacionales que definen la asignación de responsabilidades y la toma de decisiones, siempre alineadas con los objetivos institucionales, para fomentar un manejo adecuado de los datos como activos de la organización (Otto, 2011).

Tabla 1: Definiciones de Gobernanza de Datos

Autor/Fuente	Atributos Destacados
<i>Data Governance Institute</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Derechos y responsabilidades - Modelos para decisiones - Condiciones y métodos para gestionar la información
<i>Sebastian-Coleman (2018)</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Autoridad y control - Planificación y seguimiento - Mitigación de riesgos - Aprovechamiento estratégico de los datos como activos
Cabello (2023)	<ul style="list-style-type: none"> - Consideración de los datos como activos estratégicos - Enfoque integral: personas, procesos y tecnología - Mejora continua - Calidad y seguridad de los datos
Salvador (2021)	<ul style="list-style-type: none"> - Gestión de datos como activos - Derechos y deberes en la toma de decisiones - Normas para la calidad y uso adecuado de los datos
Otto (2011)	<ul style="list-style-type: none"> - Procesos organizacionales - Asignación de responsabilidades - Alineación con objetivos institucionales - Manejo adecuado de datos como activos

Fuente: elaboración propia.

Otro punto importante a destacar para preservar la claridad conceptual es que hacer referencia a la gobernanza de datos no supone un sinónimo terminológico de la administración y gestión del dato, si bien en muchos casos se trata de procesos de trabajo relacionados entre sí.

La gestión y administración están enfocadas estrictamente en los aspectos ejecutivos vinculados al logro de resultados, para que los datos se puedan encontrar, procesar, y utilizar.

Cabello reconoce que tanto la gobernanza como la gestión son determinantes para que efectivamente los datos tengan un uso valioso como activo, pero que “la gobernanza está centrada en la supervisión y el diseño estratégico, y su dominio responde a las preguntas sobre “quién”, “qué” y “cómo” con respecto a las decisiones sobre las áreas de gestión de datos, mientras que la gestión de datos se centra en la ejecución, en llevar esas decisiones realmente a la práctica” (Cabello, 2023, p.17).

Para finalizar, puede decirse entonces que la gobernanza de datos implica tomar distancia de las actividades rutinarias y cotidianas de la gestión y concentrarse en las decisiones estratégicas y las responsabilidades de quienes deben llevarlas a la práctica.

Figura 4: Relación entre la Gobernanza de Datos y la Gestión de Datos



Fuente: elaboración propia en base a Sebastian-Coleman (2018, p.56).

IV. Capacidades estatales y gobernanza de datos: el camino para la Transformación Pública Digital

Como ha quedado de manifiesto, las organizaciones, en general, se enfrentan hoy a tensiones y problemas cada vez más complejos vinculados con la gestión integral de los datos en contextos de gran incertidumbre. Los Estados, no son una excepción.

Las Administraciones Públicas están obligadas a poner en práctica formas diferentes a las conocidas hasta el momento para proveer mejores bienes y servicios públicos a una ciudadanía que reclama por la solución de viejas y nuevas demandas.

La transición tecnológica global debe ser comprendida para que se pueda actuar sobre ella, pero no de manera aséptica, sino impregnándola con valores públicos que hacen

al ejercicio del gobierno, como la igualdad, la tolerancia, el fortalecimiento de la democracia, el respeto por los derechos humanos y el trabajo de calidad, entre otros.

En este punto resulta interesante recuperar la reflexión de Oszlak (2020) que considera que *“sólo el Estado podrá evitar que su capacidad de intervención social se vea superada por la velocidad del cambio tecnológico, para lo cual debería conseguir que sus instituciones prevean la direccionalidad de esos cambios y adquieran las herramientas de gestión necesarias para adoptar a tiempo las políticas públicas e implementar regulaciones que permitan controlar su ritmo y dirección. Sólo el Estado podrá impedir que la tecnología ahonde la desigualdad social o incremente la dependencia tecnológica frente a los países líderes y las poderosas empresas globalizadas que controlan el mercado de la ciencia y la innovación”* (p. 28).

La tarea del Estado es, por tanto, no permitir que el rumbo y la dinámica de abordaje de esta situación queden librados al arbitrio de otros actores cuyos objetivos no son, primordialmente, el bien público, sino que le compete al propio Estado, al menos, la (co) conducción de estos procesos.

En este marco, la pregunta que cabe realizarse es qué debe hacer el Estado para asegurarse cierto éxito en esta gestión, y la respuesta está en la necesidad de fortalecer sus capacidades.

Para ello, las características de la cuarta revolución industrial o revolución 4.0 y las tecnologías de vanguardia representan hoy una oportunidad inigualable: alcanzar Estados Inteligentes. Esto implica una transformación sin precedentes que excede lo tecnológico y representa un cambio cultural profundo que atraviesa todas las esferas de la actividad humana.

Una Administración Pública 4.0 no debe dejar fuera cuatro elementos principales (Velázquez López, 2021; Ramió, 2021). El primero es que deben ser organizaciones ambidiestras, es decir, que tienen que seguir atendiendo la gestión cotidiana que insume la mayoría del tiempo de trabajo de los agentes públicos, pero también deben ser estratégicas, en el sentido de no perder de vista que hay que trabajar en la

definición de estrategias de futuro. Los dos aspectos mencionados deben ser abordados de manera combinada por las organizaciones. En segundo lugar, las organizaciones deben ser gestoras de la complejidad, lo que implica vincularse con la gestión del conocimiento y la inteligencia, es decir, cómo adicionar la inteligencia individual y el conocimiento que tienen los agentes públicos a partir de sus trayectorias de servicio, para combinarlas y transformarlas en inteligencia colectiva con los incentivos adecuados y cómo incorporar la inteligencia artificial. En tercer lugar, hay que pensar en organizaciones que sean colaborativas, donde los liderazgos políticos y estratégicos se modifiquen para permitir a los trabajadores desplegar su creatividad y habilidades. Por último, deben ser promotoras de identidad colectiva, lo cual es fundamental porque está ligado a la idea que tenemos del Estado y de la Administración Pública. Esto último debe estar imbuido de los valores y ética pública de la gestión de gobierno.

Por otro lado, existe hoy cierto consenso alrededor de la importancia de la Transformación Pública Digital como un nuevo paradigma que, centrado en el ciudadano y con la Administración Pública enfocada en satisfacer sus necesidades, requiere fortalecer capacidades estatales, entendiendo que, en la gestión pública, la transformación digital se refiere al proceso mediante el cual los gobiernos adoptan tecnologías para mejorar la provisión de valor público, incrementando la eficiencia, la transparencia y la satisfacción del ciudadano (Monsalve y Gómez Domínguez, 2020).

A su vez, es importante destacar que, con relación al Estado, la transformación digital implica un cambio en la estructura y funcionamiento de las organizaciones para adaptarse a las tecnologías y al entorno digital. Y, fundamentalmente, que se trata de un “cambio de cultura corporativa, modelo organizativo, métodos y procesos que aprovecha las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) para que las instituciones públicas atiendan las necesidades de los ciudadanos y empresas de forma eficiente, transparente, trazable y segura. Se sobreentiende, entonces, que la transformación digital consiste en algo más complejo y ambicioso que crear plataformas, aplicaciones o páginas web” (Papagni, 2022, p.50).

Cabe destacar, en sentido similar, la reflexión de Daniel Innerarity acerca de que “una transformación digital no es la transposición de un producto analógico en uno digital. Si es una transformación, es porque cambia el producto y el proceso, que ya no es lo mismo hecho de otro modo sino algo distinto y nuevo, sea un acto administrativo, una comunicación, la docencia y el aprendizaje, la atención, el consumo cultural, la privacidad o los negocios” (Innerarity, 2024).

Ahora bien ¿cuáles serían los ejes para alcanzar la Transformación Pública Digital? De acuerdo con lo manifestado por Aguirre y Roseth (2023) es preciso enfocarse en cinco dimensiones analíticas: gobernanza, marco normativo, talento digital, infraestructura tecnológica y nuevos procesos y servicios digitales.

Este documento se centra en el análisis del primero de esos ejes, por lo que concebimos a la gobernanza de datos *en gobierno* “como el ejercicio de autoridad y control sobre la gestión de datos que poseen las instituciones públicas con el objetivo de facilitar que los mismos sean utilizados para la generación de valor público de acuerdo al marco legal y regulatorio vigente. Ejemplos de estos usos incluyen la entrega de mejores servicios y la formulación de políticas públicas basadas en evidencia.

La *gestión de datos* por su parte, hace referencia específica a los procesos de recolectar, almacenar, compartir, asegurar y usar los datos garantizando la calidad, de los datos mismos así como de los procesos” (Estévez et al., 2024).

De esta manera, la gobernanza de datos en el sector público presenta algunos desafíos a atender, entre los que pueden mencionarse, siguiendo a Miquel Salvador Serna (2021): reconocer el valor de los datos (Nielsen et al., 2019; Begg y Caira, 2012), la relación de los niveles político y directivo con la gobernanza de los datos y su uso (Gonzalez-Zapata y Heeks, 2015), la seguridad y privacidad (Christodoulou et al. 2018), y las cuestiones éticas en su uso y tratamiento (Pencheva et al., 2020).

Otro elemento importante por considerar es el impacto del modelo burocrático que suelen tener las Administraciones Públicas en la generación y acumulación de datos,

muchas veces alimentando la cultura de “silos de información”, donde cada institución recolecta y administra sus propios datos, lo que resulta en una desmesurada cantidad de duplicaciones de datos y procesos, difícilmente interoperables.

A esto cabe agregar que, por la naturaleza de las Administraciones Públicas, y de los datos que obran en su poder, emerge como una cuestión crítica el resguardo de su privacidad, lo que va de la mano con definiciones relativas a la ciberseguridad.

En los gobiernos de América Latina, si bien en los últimos años se han registrado avances en materia de gobernanza de datos (OCDE/CAF, 2024), esto no sucede de manera generalizada o la misma velocidad o maduración. Teniendo en cuenta el esquema de transición de paradigmas en materia de innovación, existe en muchos casos una convivencia o solapamiento entre las agendas de Gobierno Electrónico, Gobierno Abierto y Gobierno Digital.

Figura 5: del gobierno analógico al Gobierno Digital

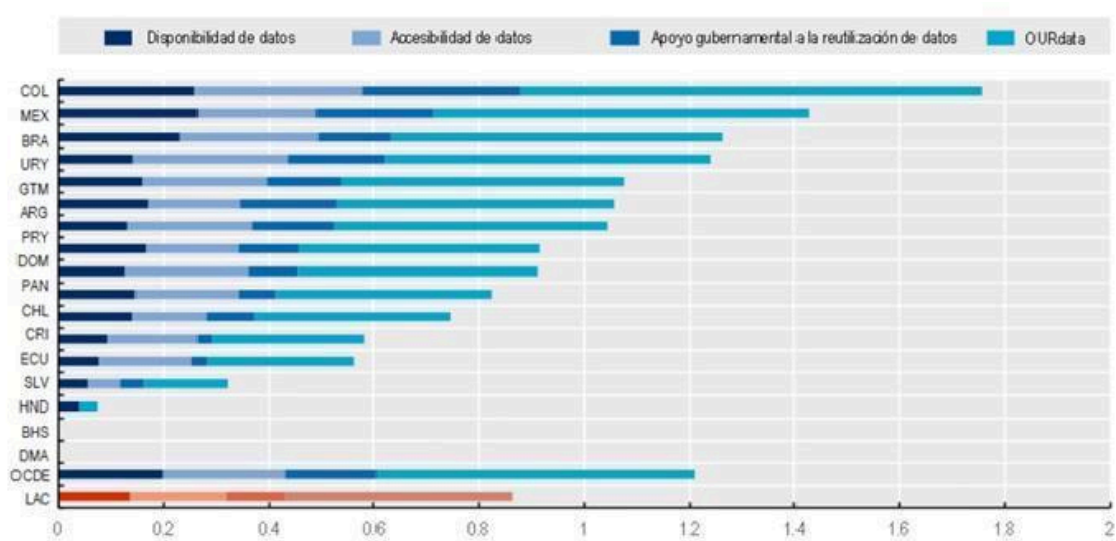


Fuente: elaboración propia en base a OCDE (2019, p.14)

Muchos de los gobiernos de la región han avanzado en materia de transparencia y gobierno abierto, aunque ello no ha registrado similares niveles de desarrollo en lo que hace a la “cultura del dato”, a su consideración como activo clave que permita diseñar e implementar mejores políticas basadas en la evidencia.

En este contexto, es importante destacar que, tanto la apertura de datos como contar con organizaciones *data driven* resultan determinantes para ingresar definitivamente en el formato del Gobierno Digital, a partir de un proceso de Transformación Pública Digital.

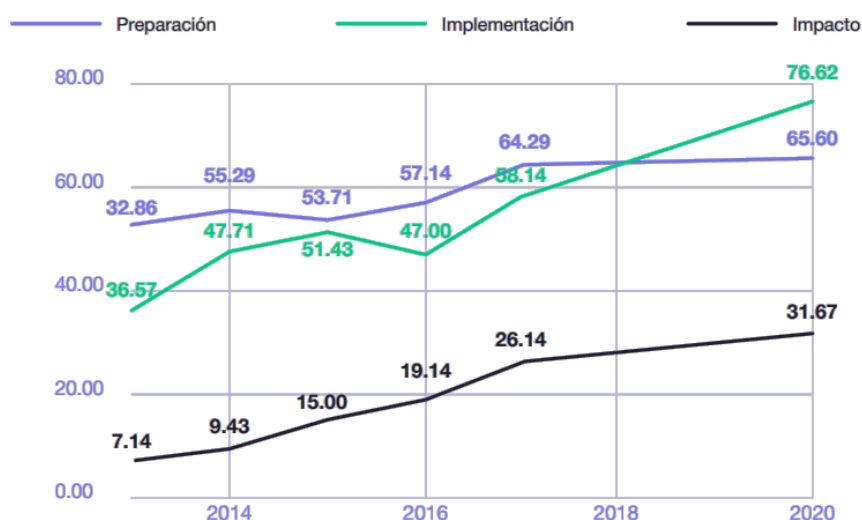
Figura 6: Índice OURdata 2019 para América Latina y El Caribe



Fuente: OCDE (2020, p.25)

El Barómetro de Datos Abiertos de América Latina y el Caribe (ILDA, 2020) muestra cómo, en los últimos años, de las tres dimensiones que se miden (preparación, implementación e impacto) todavía se está lejos de haber alcanzado resultados esperados en lo que hace al impacto positivo en los sectores político, social y económico.

Figura 7: Resultados para los tres subíndices del Barómetro Regional de Datos Abiertos para América Latina y el Caribe



Fuente: ILDA (2020, p.18).

La evidencia muestra que se han realizado esfuerzos y avances en la primera de las cuestiones, para poner a disposición datos y mejorar la transparencia, pero muy poco se ha hecho en la dimensión del impacto. Avanzar en dicho ámbito sería algo propio de gobiernos que realmente incorporan una perspectiva de datos como un activo estratégico para optimizar la toma de decisiones y la prestación de servicios y, así, poder anticiparse a las demandas y necesidades ciudadanas.

De acuerdo con el Parlamento y el Consejo Europeo⁷, un marco de gobernanza debería enfocarse en generar confianza tanto en las personas como en las empresas en cuanto al acceso, control, intercambio, uso y reutilización de los datos. Esto se logra a través de mecanismos adecuados que permitan a los involucrados conocer y ejercer sus derechos de manera efectiva, especialmente en lo relativo a la reutilización de ciertos tipos de datos en poder de organismos del sector público.

⁷ Reglamento (UE) 2022/868 del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de mayo de 2022 relativo a la gobernanza europea de datos y por el que se modifica el Reglamento (UE) 2018/1724 (Reglamento de Gobernanza de Datos), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32022R0868>

La gobernanza de datos está intrínsecamente vinculada con los avances en gobierno digital, ya que para intercambiar e integrar datos se necesitan soluciones tecnológicas específicas. Por ello, las recomendaciones de la OCDE⁸ en materia de estrategias de gobierno digital incluyen la promoción de una cultura centrada en los datos. Esto implica la adopción de prácticas, recursos y herramientas que permitan a las instituciones públicas diseñar, implementar y ofrecer políticas y servicios públicos basados en la gestión eficiente de los datos.

En resumen, siguiendo a Estévez y Solano (2023), una adecuada gobernanza de datos fortalece las capacidades estratégicas del Estado al facilitar la prestación de servicios integrados, simplificando las interacciones con la ciudadanía y mejorando la eficiencia y calidad en la toma de decisiones. Además, impulsa políticas públicas proactivas capaces de anticiparse a escenarios futuros, a la vez que fomenta nuevas capacidades operativas como la normalización y el intercambio de datos.

Por el contrario, los mismos autores consideran que, en ausencia de una gobernanza de datos efectiva, predomina una cultura de silos de información, donde cada entidad gestiona sus propios datos de forma aislada, lo que provoca duplicaciones innecesarias y procesos redundantes. Esto obliga a la ciudadanía a proporcionar la misma información en repetidas ocasiones para cada trámite, mientras que las entidades públicas desarrollan un sentido de propiedad sobre los datos que manejan. Este enfoque genera una visión mercantilista de los datos públicos, donde el acceso a la información se negocia de manera ad-hoc entre organismos (Estévez y Solano, 2023).

⁸ OECD Recommendation on Digital Government Strategies, [OECD Recommendation on Digital Government Strategies - OECD](#), 2014.

Tabla 2: Beneficios de la Gobernanza de Datos y problemas ante su falta

Beneficios de una Gobernanza de Datos	Problemas ante la falta de Gobernanza de Datos
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Permite el intercambio y la integración de datos entre entidades públicas ▪ Facilita la entrega de servicios públicos integrados y proactivos ▪ Simplifica las interacciones con las personas y empresas ▪ Permite que las personas y empresas informen los datos solo una vez ▪ Aumenta la eficiencia de las instituciones públicas ▪ Habilita la toma de decisiones y la formulación de políticas públicas basadas en evidencias 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Existe redundancia de datos y de procesos ▪ Las entidades públicas no saben qué pueden y qué no pueden hacer con sus datos ▪ Los datos en toda la Administración Pública Nacional son inconsistentes ▪ Se promueven la arbitrariedad y prácticas mercantiles para el acceso a los datos ▪ Se dificulta la generación de valor público en base a los datos existentes ▪ No permite innovar en base al uso de datos en poder de las instituciones públicas ▪ No se tiene una visión integrada y consistente de lo que le acontece a cada individuo y empresa

Fuente: Estévez y Solano (2024, p. 4).

Como señala Cabello (2023, p.29-30), además de las limitaciones presupuestarias y la falta de personal calificado, que son desafíos comunes para las agencias del sector público en la región, un programa integral de gobernanza de datos requiere abordar la ausencia de una "cultura de datos". Esta carencia limita la capacidad de otorgar a los datos la prioridad política que necesitan. Este escenario resalta la importancia de fomentar y expandir entre los responsables de la toma de decisiones, los ciudadanos y la sociedad civil una mayor comprensión del potencial de los datos. Aumentar esta conciencia podría ayudar a posicionar los datos en la agenda pública. Si bien la gobernanza de datos requiere un proceso de aprendizaje, es posible lograr avances significativos al aprovechar la experiencia de otros organismos (Cabello, 2023).

Podría decirse entonces que, para que las administraciones públicas puedan priorizar y anticiparse a las demandas ciudadanas, deben prestar atención a todo el ciclo de vida

de los datos, teniendo en cuenta tanto fuentes internas como externas (OCDE, 2020b), para lo cual debe haber una gobernanza de datos en el sector público destinada a lograr un Estado Inteligente.

No obstante, ello tiene algunas particularidades, ya que gobernar los datos en el sector público (en particular, el argentino), implica algunos desafíos bien específicos derivados de la complejidad del ecosistema, que involucra: un Estado Federal con tres niveles de gobierno (un Estado Nacional, 23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y más de 2700 gobiernos locales); la convivencia de regímenes normativos que muchas veces se superponen y entran en contradicción; y grandes desigualdades entre las dependencias estatales que suelen mantener intercambios con el sector privado, las organizaciones de la sociedad civil, y los individuos, en transacciones de doble sentido.

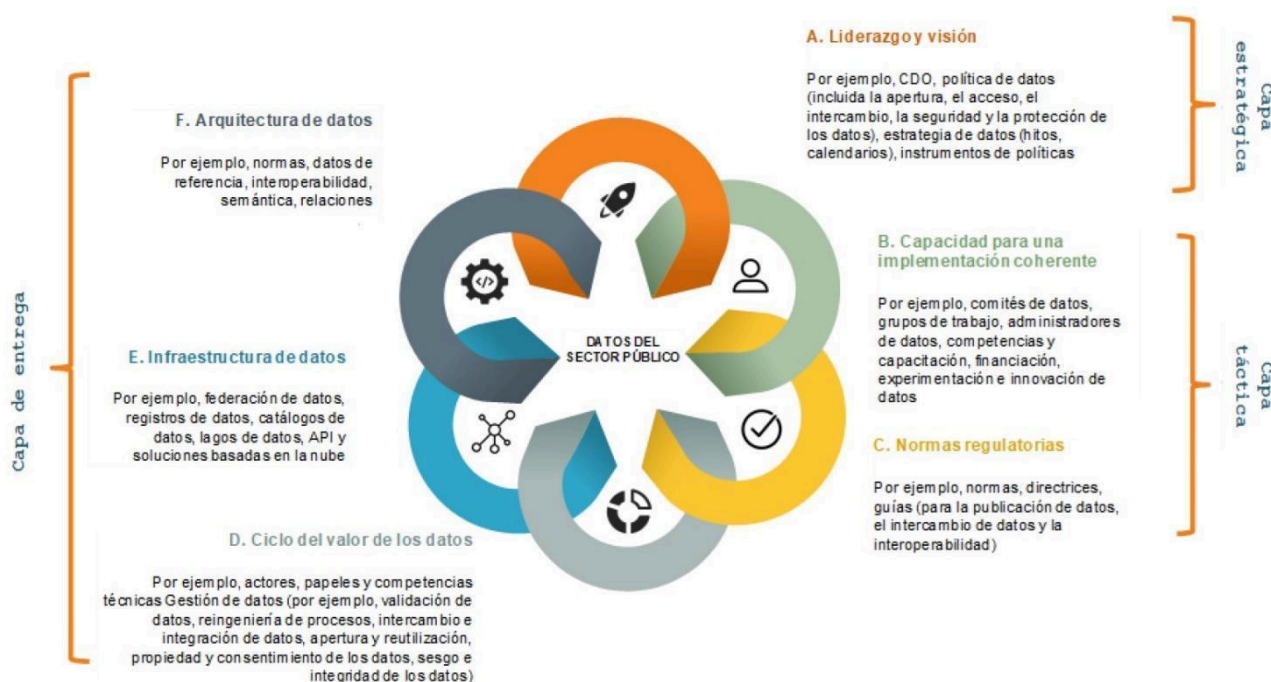
V. Tres dimensiones de la gobernanza de datos. Análisis de las estrategias de implementación en el sector público

Destacar el foco de análisis en la gobernanza de datos es un catalizador clave para que la definición, implementación y evaluación de las políticas públicas se desarrolle en torno a la evidencia, impulsando la reconfiguración de administraciones públicas 4.0 que efectivamente se constituyan en organizaciones cuyas decisiones estratégicas se fundamentan en el análisis de datos y en la gestión del conocimiento (*data driven*). Una buena gobernanza de datos promueve la integración y la coherencia sistémica, además de ofrecer una base común para utilizar los datos con el fin de alcanzar objetivos de políticas compartidas y fomentar la confianza ciudadana.

La OCDE (2019) sugiere un modelo integral de gobernanza de datos en el sector público que permite aportar mayor claridad y estructura a la definición e implementación del concepto. Este modelo busca resaltar la importancia de todos los

aspectos organizativos, políticos y técnicos necesarios para una gobernanza de datos exitosa, e identifica una serie de elementos y herramientas organizados en seis grupos.

Figura 8: Gobernanza de datos en gobierno



Fuente: OCDE/CAF (2024, p.115).

El modelo define tres capas fundamentales de gobernanza de datos (estratégica, táctica y de implementación), utilizando como guía las tres categorías tradicionales de gobernanza de datos (estratégica, táctica y operativa), que se corresponden con los elementos presentes en las definiciones analizadas y comparadas anteriormente en este trabajo.

La *capa estratégica* incluye el liderazgo y la visión, donde se ubican las estrategias nacionales de datos y los roles de liderazgo. Con esos elementos se favorece la rendición de cuentas y las definiciones de liderazgo, expectativas, roles y objetivos, así como la integración de actores del propio sector público y también del privado y la sociedad civil.

La capa táctica contempla las capacidades para la implementación y los marcos legales y regulatorios. Tiene un foco en la importancia de las habilidades y competencias del sector público, los perfiles laborales, la comunicación, la coordinación y la colaboración (redes formales e informales y comunidades de práctica) para acelerar la madurez del sector público, el conocimiento colectivo y mejorar la capacidad de integrar a los datos como activos. Además, incluye la legislación y regulaciones relacionadas con los datos como instrumentos que ayudan a definir, impulsar y asegurar el cumplimiento de las normas y políticas que guían la gestión de datos, incluyendo su apertura, protección e intercambio.

Finalmente, la *capa de implementación/entrega* integra el ciclo de valor, la infraestructura y la arquitectura de los datos, abordando aspectos técnicos y de políticas en sus diferentes etapas (desde la producción y apertura hasta su reutilización), el rol y la interacción de diferentes actores y la interconexión de los flujos de datos. En esta capa entran las soluciones tecnológicas, así como la necesidad de reingeniería, la interoperabilidad y estandarización de datos.

Partiendo de estas capas y categorías propuestas por la OCDE, a continuación, se profundizará el análisis de tres componentes que se consideran necesarios para el rápido despliegue de una Gobernanza de Datos exitosa en el sector público argentino: la función de gobernanza, el marco normativo, y el desarrollo de talento.

1) Función de Gobernanza

A nivel estratégico, se ha insistido en la necesidad de definir estándares y políticas para regular cómo se capturan, almacenan, procesan, usan y comparten los datos, así como también la manera en la que se supervisa su ciclo de vida, se controla quién accede a los datos y se definen criterios de seguridad y calidad.

Tal como ha quedado de manifiesto en secciones previas de este documento, la gobernanza de datos no es simplemente una tarea técnica reservada a los gestores de

datos, sino más bien un conjunto estratégico de decisiones, actividades, capacidades, roles e instrumentos destinados a transformar los datos en un activo.

No obstante, en entornos organizacionales menos desarrollados, como puede ser el sector público argentino, los elementos de gobernanza de datos pueden estar presentes, pero desconectados entre sí, reflejando la manera en que se gestionan y comparten los datos dentro de la organización (con la lógica de “silos”).

En Argentina no está definida institucionalmente la función de gobernanza de datos, sino que se encuentra repartida en un conjunto de organismos que tienen responsabilidades fragmentadas para definir e implementar cuestiones estratégicas que hacen al gobierno de los datos.

La Secretaría de Innovación, Ciencia y Tecnología, que es parte de la Jefatura de Gabinete de Ministros, tiene entre sus objetivos “entender en el diseño de las políticas que promuevan el gobierno abierto, la gobernanza y gestión de datos y el gobierno digital, como principios de diseño aplicables al ciclo de políticas públicas en el Sector Público Nacional” (...) “entender en el desarrollo de políticas públicas y elaboración de marcos regulatorios relacionados con desarrollos tecnológicos estratégicos para el Sector Público Nacional como inteligencia artificial, tecnología *blockchain*, internet de las cosas, la gobernanza de datos, la gobernanza de internet, las tecnologías inmersivas y el uso de soluciones de *software* de código abierto, en coordinación con los diversos organismos competentes en el ámbito nacional e internacional. Estos objetivos son desplegados desde sus unidades funcionales inferiores (por ejemplo, la Subsecretaría de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones).

Por otro lado, la Agencia de Acceso a la Información Pública es responsable de la implementación y el cumplimiento de la Ley de Acceso a la Información Pública y la Ley de Protección de Datos.

Pero también existen, como se ha detallado más adelante en este documento, otros organismos públicos con roles clave en iniciativas relacionadas con datos, como el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), la Administración Federal de

Ingresos Públicos (AFIP) y la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES). También se pueden destacar otros espacios, en el actual Ministerio de Capital Humano el Sistema de Información, Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales (SIEMPRO), en el Ministerio de Salud el Sistema Integrado de Información Sanitaria Argentina (SISA), y en la Jefatura de Gabinete de Ministros el Sistema de Identificación Nacional Tributario y Social (SINTyS).

El desafío radica en que, aunque en Argentina se ha desarrollado una amplia gama de sistemas de gestión de información dentro de organismos específicos del sector público, estos sistemas han sido diseñados e implementados de forma independiente en cada institución. Asimismo, se nota la ausencia de una política pública enfocada específicamente en la gobernanza de datos.

Esto ya se evidenciaba en un informe de la OCDE (2019) en el que se instaba al país a fortalecer la gobernanza de datos en el sector público mediante el desarrollo de una estrategia de datos y la definición de roles claros de liderazgo en este ámbito, y mejorar los esfuerzos de federalización, protección, calidad e interoperabilidad de datos (OCDE, 2019, p.14).

El mismo informe recomendaba: 1) considerar la elaboración de una estrategia o plan de acción para la gestión de datos en el sector público, entendida como un componente dentro de una posible estrategia de gobierno digital, ayudando a consolidar los esfuerzos dispersos relacionados con los datos bajo una única política, proporcionando mayor coherencia a los instrumentos de gobernanza de datos y conectando los elementos de la política de datos, incluyendo la protección de datos, el intercambio de datos transfronterizo y los esfuerzos de interoperabilidad; 2) formalizar un liderazgo claro y más fuerte en la gestión de datos dentro del sector público, lo que podría ser asumido por una persona o por un grupo de organizaciones pioneras que lideren los esfuerzos en la gestión de datos dentro del sector público, y así conectar mejor las diferentes iniciativas del sector público bajo un liderazgo común con mayor peso político; 3) definir una red formal de oficiales de datos o administradores de datos

en los ministerios para facilitar la implementación coherente y estratégica de los esfuerzos de gestión de datos, y mejorar o reforzar la colaboración horizontal, en lugar de centrarse solo en asuntos técnicos relacionados con los datos (OCDE, 2019, p. 39).

Por ello, si bien como se ha mencionado a lo largo de este documento, el sector público argentino cuenta con una cantidad importante de datos (lo que se ha incrementado sustancialmente luego de la pandemia de COVID 19) la falta de coordinación intraestatal, y de una estrategia específica en materia de datos, dificultan el paso hacia el gobierno digital. Datos recientemente publicados por el *Digital Trade & Data Governance Hub*⁹ de la *George Washington University* en una medición que contempla seis atributos para el gobierno de datos (estratégico; regulatorio; responsable; estructural; participativo; internacional) Argentina no obtiene ningún punto en tres de los indicadores que integran el primero de los atributos: carece de una estrategia nacional de datos, así como de una estrategia de datos para la administración pública, como tampoco la tiene para los ecosistemas digitales emergentes¹⁰. Esto ubica a la Argentina debajo de países como Colombia, Chile, Panamá, Perú, España, Brasil, Uruguay, Francia, Italia, Estados Unidos, Japón, Alemania (por mencionar sólo algunos), quedando sólo por encima de 16 países sobre un total de 68.

Finalmente, teniendo en cuenta la vacancia existente en el componente de la función de gobernanza, se recuperan y amplían las sugerencias formuladas por CIPPEC (Estévez y Solano, 2023) para brindarle institucionalidad en el contexto argentino:

1. *Nombrar y designar un organismo responsable por la gobernanza de datos:* asignar la responsabilidad de la gobernanza de datos a un organismo existente de la Administración Pública Nacional (APN), con especificidad temática, proximidad a la máxima autoridad, y capacidad de rectoría transversal, evitando el problema del desplazamiento de la agenda presente ante el solapamiento de objetivos entre múltiples dependencias estatales. Debería concentrar las dimensiones de la función

⁹ Ver al respecto <https://datagovhub.elliott.gwu.edu/>

¹⁰ Pueden consultarse los datos en <https://globaldatagovernancemapping.org/country-level-data/latin-america-caribbean/argentina>

de gobernanza, en particular, las relacionadas con la autoridad, y la facultad de normar y controlar la gestión de datos para toda la APN. Podría optarse por reformular un organismo existente ya que, al contar con personal técnico operativo, presupuesto asignado, entre otros aspectos, acelerarían la implementación de las acciones. También debería ocuparse de la sensibilización de personas funcionarias y equipos técnicos en toda la APN a fin de que faciliten la adopción de las nuevas prácticas.

2. *Crear las estructuras operativas y de gobernanza:* una vez asignada la función de gobernanza se propone la integración de los siguientes cuerpos (funciones ad honorem):
 - *Cuerpo Directivo* conformado por Puntos Focales de los diferentes ministerios y agencias, de la Dirección de la Agencia de Acceso a la Información Pública (AAIP) y de la Dirección Nacional de Ciberseguridad, con la responsabilidad de aprobar y asegurar el apoyo político para la implementación de la Estrategia Nacional de Gobernanza de Datos en toda la APN, aprobar estándares, herramientas y otros instrumentos para la gestión de datos, monitorear la implementación de las acciones, y designar referentes técnicos (Referentes de Datos) en cada una de sus instituciones. Este cuerpo estará liderado por el organismo rector de la gobernanza de datos, el cual convocará a sus integrantes, organizará las reuniones del cuerpo directivo y aprobará y promulgará las reglamentaciones elaboradas.
 - *Órgano Consultivo:* integrado por un grupo reducido de expertos de reconocida trayectoria en la temática de datos, ciberseguridad y ética, representantes de la academia, la industria y la sociedad civil. Su objetivo será el de asesorar al organismo rector sobre la Estrategia Nacional de Gobernanza de Datos y las prácticas que se establezcan para la gestión de datos. A pedido del Cuerpo Directivo, podrá formular recomendaciones en temas específicos.

- *Grupos de Trabajo:* para cada línea de acción definida en la Estrategia, conformados por los integrantes de la unidad organizativa a cargo de la función de gobernanza. Serán quienes aborden los lineamientos estratégicos establecidos por el Cuerpo Directivo, diseñando acciones para la implementación de los mismos. Los grupos de trabajo tendrán la facultad de consultar y requerir opinión sobre cuestiones técnicas a los Referentes de Datos de los ministerios y agencias.
3. *Definir e implementar una Estrategia Nacional de Gobernanza de Datos:* contendrá la misión, los principios rectores sobre el uso de los datos en la APN, los ejes estratégicos, metas, y las líneas de acción a implementar. Previo a su promulgación, se procederá a un proceso consultivo, del cual participarán los Referentes de Datos designados, el Órgano Consultivo y el Cuerpo Directivo.

2) *Marco Normativo y regulatorio*

En la capa táctica del esquema propuesto por la OCDE, se incluyen las normas y regulaciones vinculadas a los datos, que sirven como mecanismos para que los países definan, impulsen y aseguren la adherencia a las normas y políticas que rigen la gestión de datos, incluyendo aspectos como su apertura, protección e intercambio.

Varios países han avanzado en la definición de instrumentos que regulan y ordenan los esquemas de gobernanza de datos. De manera sintética se exponen a continuación, de forma comparada, algunas de las más destacadas, haciendo hincapié en los principales temas que abarcan.

Tabla 3: Normas y regulaciones sobre Gobernanza de Datos: algunos casos internacionales

Legislación	Jurisdicción	Temas Principales
Ley de Gobernanza de Datos (DGA) ¹¹	Unión Europea	Marcos para compartir datos; espacios de datos; interoperabilidad; fideicomisos de datos; acceso a datos para investigación e innovación.
Estrategia Nacional de Datos ¹²	Reino Unido	Explotar el valor de los datos en la economía; asegurar un régimen de datos confiable y favorable al crecimiento; habilidades; disponibilidad y uso responsable de datos para mejorar servicios públicos.
Marco Nacional de Interoperabilidad ¹³	Luxemburgo	Gobernanza práctica de la interoperabilidad; intensificar y ampliar la colaboración entre actores; catálogo de servicios interoperables; interoperabilidad por diseño.
Guía para una Estrategia de Datos para el Servicio Público Federal ¹⁴	Canadá	Fortalecimiento de la gobernanza de datos; alfabetización y habilidades de gestión de datos; infraestructura técnica y legislación; datos como activos de valor.
Los datos como recurso (informe al Parlamento)	Noruega ¹⁵	Gestión de datos; estrategia, políticas, principios, estándares y directrices para el uso de datos en el sector público; conjunto de herramientas para utilizar los datos como activo estratégico.
Estrategia de Federal de Datos ¹⁶	Estados Unidos	Cultura del dato y promoción de su uso público eficiente y apropiado; gobernanza, gestión y protección de datos.

Fuente: elaboración propia; Cabello (2023); Estévez et al. (2024).

¹¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32022R0868>

¹² Gobierno del Reino Unido, National Data Strategy, <https://www.gov.uk/government/publications/uk-national-data-strategy/national-data-strategy#about-the-national-data-strategy>

¹³ <https://mindigital.gouvernement.lu/en/dossiers/2019/NIF-2019.html>

¹⁴ Gobierno de Canadá, A Data Strategy Roadmap for the Federal Public Service, <https://www.canada.ca/content/dam/pco-bcp/documents/clk/Data Strategy Roadmap ENG.pdf>

¹⁵

<https://www.regjeringen.no/en/dokumenter/meld.-st.-22-20202021/id2841118/?ch=1#:~:text=The%20Government%20wants%20Norway%20to,society%20and%20a%20greener%20economy.>

¹⁶ Gobierno de los Estados Unidos de América, Federal Data Strategy, <https://strategy.data.gov/overview/>

Como puede verse, estas iniciativas a nivel internacional promueven la formalización de la gobernanza de datos, con un marco organizacional sólido, estrategias nacionales de datos en el sector público, que incluyan una visión clara y roles de liderazgo bien establecidos. Estos casos reflejan una tendencia hacia el fortalecimiento de los marcos de gobernanza, con el fin de mejorar la interoperabilidad y la eficiencia en el sector público.

Argentina ha avanzado en los últimos años con varias reglamentaciones y normativas que promovieron cambios importantes, a nivel nacional, en relación con la administración de datos de gobierno, que se resumen a continuación¹⁷. En el año 2000 se sancionó la Ley 25.326 de Protección de Datos Personales y un año más tarde se definió un Plan de Modernización que incluyó un eje dedicado al gobierno electrónico. Luego, en 2003, se promulgó el acceso a la información pública que previó, entre otras acciones, el acceso libre y gratuito a la edición diaria del Boletín Oficial de la República Argentina. En 2005, se definió el Plan Nacional de Gobierno Electrónico y Planes Sectoriales de Gobierno Electrónico.

En 2012, Argentina firmó el ingreso a la Alianza de Gobierno Abierto. Desde ese momento se han adoptado cinco planes de acción de gobierno abierto (2013, 2015, 2017, 2019 y 2022). En 2013, se creó el Sistema Nacional de Datos Públicos (SINDAP) en el ámbito de la Jefatura de Gabinete de Ministros y en 2016 se decretó el Plan de Modernización del Estado y el derecho de acceso a la información pública. Ese mismo año, se estableció la obligatoriedad del uso del Sistema de Gestión Documental Electrónica (GDE) en el sector público nacional, el intercambio de la información pública entre todas las entidades y jurisdicciones del Sector Público Nacional, y se implementó la Plataforma de Trámites a Distancia (TAD).

En 2016, se sancionó la Ley 27.275 de Derecho de Acceso a la Información Pública con el objetivo de garantizar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, promover la participación ciudadana y la transparencia de la gestión pública. La misma

¹⁷ Ver esquema en Anexo 1.

crea la Agencia de Acceso a la Información Pública (AAIP) como ente autárquico con autonomía funcional en el ámbito del Poder Ejecutivo nacional, con la misión de asegurar el cumplimiento de la ley.

En 2018, se sancionó la Ley de Simplificación y Desburocratización de la APN, se aprobó la Agenda Digital Argentina, se estableció la obligatoriedad del intercambio de información entre organismos públicos a través de la plataforma INTEROPER.AR, y se creó la Mesa Nacional de Gobierno Abierto. Tres años después, en 2021, se creó el Cuerpo Asesor para el Desarrollo e Implementación en Políticas de Interoperabilidad, dentro de la Subsecretaría de Innovación Administrativa, parte de la Secretaría de Innovación Pública (SIP) de la Jefatura de Gabinete de Ministros.

Finalmente, se publicó la Disposición 20/2022 con la Estrategia aplicada para el Programa Federal de Transformación Pública Digital, que facilita una utilización eficaz e integral de las herramientas y soluciones tecnológicas que brinda el Gobierno nacional para la digitalización de los procesos administrativos en provincias y municipios.

Pese a los esfuerzos, existe aún la necesidad de actualizar, ordenar y completar los esfuerzos normativos en materia de gobernanza de datos a fin de que resulten efectivos en la práctica. Entre las recomendaciones de la OCDE (2019) para el país, se sostuvo la necesidad de “mantener los esfuerzos para actualizar la Ley de Protección de Datos de 2000 para enfatizar principios relevantes como el consentimiento de los ciudadanos, la anonimización de los datos y flujos de datos transfronterizos” (OCDE 2019, p. 41). Por otro lado, el mencionado trabajo de CIPPEC (Estévez y Solano, 2023, p. 8) sistematiza algunos pasos a seguir en este sentido, que se amplían a efectos de mejor comprensión:

1. *Modificar la Ley de Protección de Datos Personales:* a fin de actualizar el marco normativo y fortalecer las capacidades estatales en materia de regulación, para establecer reglas claras en armonía con los estándares internacionales de protección de datos personales. Deben determinarse las bases legales para el

tratamiento de datos personales, las características del consentimiento, el tratamiento de datos en el sector público, notificación sobre fallas de seguridad de los datos, entre otras actualizaciones.

2. *Definir el marco regulatorio para el uso de los datos de gobierno:* configurar un marco regulatorio común en materia de gobernanza de datos que aborde las necesidades y problemas que enfrenta la APN (transparencia, interoperabilidad, explotación de datos, calidad, seguridad, almacenamiento, y otros) desde una perspectiva ampliada, que incluya aspectos tecnológicos, pero también relacionados a las estructuras, procesos y a la transformación de la cultura de la gestión pública. Asimismo, definir y asegurar la adopción de los principios y guías éticas sobre el uso de datos en la APN. Este compendio de leyes, decretos, disposiciones, pautas, políticas, estándares, guías, recomendaciones y buenas prácticas no debe necesariamente ser cuantioso sino integral, de calidad y efectivo, ordenado y estructurado, para evitar la duplicación de normas y la elaboración discrecional de reglas hacia el interior de cada organismo. Es importante considerar qué tipo de regulación se requiere para definir cada aspecto de la gobernanza de datos, sobre todo atendiendo a la velocidad de la transformación digital y a los procedimientos establecidos para la actualización de cada tipo de norma.

3) *Desarrollo de Talento*

Otro elemento presente en la “capa táctica” del modelo OCDE es el de las habilidades y competencias del sector público, asociado a sus perfiles laborales. Resulta determinante tener en cuenta, a fin de alcanzar una adecuada gobernanza de datos para la transformación digital, prestar especial atención a la gestión del talento y habilidades del personal que debe acompañar el diseño, la implementación y el desarrollo de la estrategia: incorporar analistas y científicos de datos, desarrolladores, especialistas en ciberseguridad, pero no sólo eso, sino también reconvertir las capacidades del personal (tanto operativos como directivos) para alinearlos con la estrategia.

La disrupción tecnológica probablemente impacte en el marco institucional de los agentes públicos. Si bien se estima que, en el corto y mediano plazo, la automatización afectará de manera íntegra sólo a un limitado porcentaje de puestos de trabajo, numerosas tareas y contenidos comprendidos dentro de los roles actuales sufrirán, sin dudas, importantes transformaciones (Longo, 2019). En consecuencia, resulta imprescindible que, de forma anticipatoria y planificada, las administraciones públicas comiencen a diseñar una estrategia de reconversión de ciertos perfiles que serán, probablemente, los más propensos a verse afectados por las consecuencias de algún tipo de automatización.

Como se ha sostenido, la administración pública en la era exponencial requerirá de la incorporación de nuevos perfiles, altamente especializados y cualificados. Más allá de aquellos relacionados con la tecnología, resulta también cada vez más necesaria la adquisición y fortalecimiento de capacidades blandas tales como creatividad, trabajo en equipo y escucha activa -sólo por mencionar algunas-; así como el fomento de habilidades directivas. Entre 2018 y 2022, un 42% de las habilidades básicas requeridas para realizar un trabajo se modificó (CEPAL, 2020). No resultaría entonces eficiente priorizar exclusivamente la formación en habilidades duras si los permanentes avances tecnológicos pueden volverlas, en unos pocos años, obsoletas. Las habilidades blandas, dada su propiedad estrictamente humana, manifiestan la suficiente flexibilidad para adaptarse a los cambios en el entorno.

Si bien la situación descrita impacta en la totalidad de los subsistemas que conforman la gestión de las personas en el sector público -planificación, organización del trabajo, gestión del empleo, del rendimiento, del desarrollo, de la compensación y de las relaciones humanas y sociales (Longo, 2002)-, aquí se busca poner en agenda la importancia de las competencias y capacidades de los agentes públicos como impulsores y canalizadores de este proceso de transformación.

Resulta necesario entonces desarrollar capacidades y competencias de los agentes públicos para la gestión de la información, en línea con una planificación de recursos

humanos que favorezca la captación y retención de talento digital, su sensibilización y formación. De igual manera, es determinante fortalecer funciones específicas de liderazgo en materia de tecnologías de información para conducir la incorporación, adaptación e implementación de nuevas herramientas que mejoren el proceso de formulación de políticas públicas.

Por ello, las políticas destinadas a la capacitación de los cuadros burocráticos cumplen un rol esencial en la estimulación, promoción y desarrollo de las capacidades laborales. La velocidad con la que acontecen los cambios y la rápida obsolescencia de los conocimientos incorporados requieren de administraciones públicas fuertemente orientadas al aprendizaje continuo. De este modo, la actualización permanente y sistemática de las capacidades de los agentes para adaptarlas a la aceleración de los cambios tecnológicos, se convierte en la piedra angular desde donde repensar los procesos de innovación en las administraciones públicas.

Un punto de partida para comenzar a discutir la formación y capacitación de los agentes públicos para las nuevas capacidades estatales debería incluir como uno de sus ejes vertebradores el de la transformación digital y la innovación: gestión pública basada en el conocimiento y la evidencia; integración con ámbitos científicos, investigación y opinión experta; construcción de capacidad analítica y de gestión de datos como insumo en todo el proceso de formulación de políticas públicas, en tiempo real; inteligencia artificial; registros públicos; reglamentación de cuestiones éticas, de inclusión y preservación de derechos en el manejo y resguardo de datos personales; ciberseguridad (Crisconio y Solano, 2020 p.143-144).

Podría decirse entonces que el Estado deberá ser inteligente, transversal, y transparente en el manejo de datos, información y recursos escasos que deben ponerse al servicio de la ciudadanía. Se requieren para ello nuevas capacidades, perfiles y competencias laborales de parte de sus funcionarios. Desarrollar un nivel básico de comprensión en las organizaciones del sector público en relación con las tecnologías digitales y los datos es fundamental.

A su vez, esta realidad obliga a adelantar tendencias y expectativas de cambio en la carrera administrativa de los agentes públicos, que tendrán que ser acompañadas y potenciadas por una política sostenida de capacitación y formación con una mayor participación de los trabajadores que permita proyectar sus trayectorias públicas en un contexto en el que el cambio se habrá vuelto la normalidad.

En relación a esas nuevas capacidades, Lemos (2022) menciona que se pueden identificar: 1) capacidades analítico-estratégicas (experimentos en ambientes controlados; pensamiento estratégico y sistémico; prospectiva; uso de información relevante en tiempo real); 2) capacidades relacionadas con la tecnología y con las tecnologías exponenciales: (manejo de grandes volúmenes de datos, IA, blockchain; IoT); 3) capacidades blandas (liderazgo, creatividad, trabajo en equipo, aprendizaje continuo, escucha activa, pensamiento multidisciplinar).

A partir de allí, la autora presenta aquellos “saberes relevantes” que potencian las capacidades de los trabajadores estatales y que resultarían así un vector para acompañar la Transformación Pública Digital (Tabla 4).

Tabla 4: Saberes relevantes y sus posibles contenidos

Saber Relevante	Contenidos
Valores y actitudes en relación con lo público	<ul style="list-style-type: none"> - Defensa de las instituciones democráticas. - Rol indelegable del Estado como garante de los derechos humanos. - Compromiso con la ética pública, la integridad, los objetivos de desarrollo, el cuidado del medio ambiente y la inclusión social. - Construcción del sentido de pertenencia a la organización estatal. - Responsabilidad ética en la conducta de los agentes públicos. - Nuevos valores éticos en el ejercicio de la función pública y la aplicación de inteligencia artificial en la gestión pública. - Perspectiva de género y diversidad.
Planeamiento estratégico y prospectiva	<ul style="list-style-type: none"> - Prospectiva, planificación y administración estratégica. - Planificación estratégica como innovación; modelos de innovación estratégica. - Estadística y pensamiento de diseño; construcción de escenarios. - Planeamiento estratégico digital; análisis de datos. - Generación de información y construcción de conocimiento; toma de decisiones basadas en evidencia.
Tecnologías de información	<ul style="list-style-type: none"> - Estrategias y métodos para la transformación digital. - Nuevas alfabetizaciones; exploración, almacenamiento, organización y recuperación de datos, información y contenidos multimedia. - Analítica de datos, inteligencia artificial, robótica y nanotecnologías. - Manejo de recursos informáticos para teletrabajo. - Identificación de necesidades sobre el uso de recursos digitales; resolución de problemas técnicos y conceptuales mediante medios digitales.
Inteligencia social, comunicación y colaboración	<ul style="list-style-type: none"> - Habilidades sociales e interculturales, responsabilidad, empatía y gestión colaborativa en entornos digitales intraorganizacionales y con la ciudadanía. - Reconocimiento y articulación con actores institucionales en la transformación digital de la administración pública. - Creación de contenidos digitales, derechos de autor y licencias. - Mentalidad transmedia.
Pensamiento creativo, crítico y computacional	<ul style="list-style-type: none"> - Herramientas para la complejidad de los ambientes de trabajo en entornos digitales; autorregulación del aprendizaje; innovación. - Discriminación y filtrado de información; pensamiento crítico; análisis de situaciones y resolución de problemas.
Seguridad y datos	<ul style="list-style-type: none"> - Herramientas para la protección de la información y los datos personales, la identidad, los contenidos digitales, los dispositivos y la infraestructura crítica.

Fuente: elaboración propia en base a Lemos (2022)

Profundizando un poco en materia de competencias digitales, se puede observar el desarrollo del Marco de Referencias para las Competencias Digitales de las Empleadas y los Empleados Públicos publicado por el Instituto Nacional de la Administración Pública de España (INAP España, 2023). En este trabajo se sostiene que “La transformación digital no solo supone saber manejar herramientas, sino que implica también desarrollar competencias y promover cambios organizativos, procedimentales y de cultura de trabajo. Supone, en definitiva, desarrollar la capacidad de aprender continuamente para adecuarse a los nuevos contextos y necesidades” (INAP España, 2023 p.7). El documento reconoce como fuentes principales al Marco Europeo de Competencias Digitales para la Ciudadanía de la OCDE, y *The OECD Framework for digital talent and skills in the public sector*.

En resumen, el Marco de Competencias Digitales de las empleadas y los empleados públicos está integrado por 6 áreas competenciales y 17 competencias, en cada una de las cuales hay establecidos tres niveles de complejidad (básico, intermedio y avanzado), como puede verse en la Tabla 5.

Tabla 5: estructura del Marco de Competencias Digitales de INAP España

Área	Competencias
Área 1. Alfabetización digital, información y datos	1.1 Alfabetización en entornos digitales 1.2 Navegación, búsqueda y filtrado de información, datos y contenidos digitales 1.3 Evaluación de información, datos y contenidos digitales 1.4 Almacenamiento y recuperación de información, datos y contenidos digitales 1.5 Análisis y explotación de datos
Área 2. Comunicación y colaboración	2.1 Comunicación y colaboración dentro de mi administración y con otras Administraciones Públicas 2.2 Comunicación y colaboración con la ciudadanía empresas y otras organizaciones privadas. 2.3 Identidad digital
Área 3. Creación de contenidos digitales	3.1 Desarrollo de contenidos digitales 3.2 Derechos de autor y licencias

Área	Competencias
Área 4. Seguridad	4.1 Protección de dispositivos 4.2 Protección de datos personales e identidad digital 4.3 Protección de la salud y del entorno
Área 5. Resolución de problemas	5.1 Identificación de necesidades tecnológicas y resolución de problemas técnicos 5.2 Identificación de lagunas en la competencia digital y autoaprendizaje
Área 6. Transformación digital e innovación	6.1 Objetivos y mecanismos de la transformación digital 6.2 Innovación en los servicios públicos

Fuente: elaboración propia en base a INAP España (2023).

A partir de lo expuesto, resulta evidente que deben fortalecerse las competencias digitales y las capacidades generales del sector público para poder aprovechar las ventajas de la tecnología, los datos y la aplicación de enfoques innovadores para la transformación pública. Un verdadero gobierno digital debe equilibrar las habilidades técnicas con habilidades más blandas (como la creatividad) que son esenciales para la innovación, evitando poner todo el esfuerzo en desarrollar habilidades técnicas básicas o avanzadas (gestión de bases de datos o análisis de datos).

En relación con lo expuesto, la OCDE (2019) recomienda a los gobiernos revisar los marcos de competencias y los perfiles laborales, y evaluar cómo desarrollar nuevas habilidades o atraer talento para atender las brechas de competencias específicas, fortaleciendo las capacidades estatales de una administración 4.0.

Argentina, como otros países de la región, debe hacer frente a grandes desafíos para la formación, retención y atracción de talento digital en el Estado, tratándose de alta competencia en el mercado a nivel internacional, y teniendo en cuenta las restricciones y rigideces presentes en los esquemas de empleo público.

En Argentina, el Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP) ha comenzado hace unos años un esfuerzo por ofrecer capacitación presencial y en línea sobre gestión de datos, visualización de información, datos abiertos e inteligencia artificial. Para ello se diseñó el Programa “INAP Futuro” (aprobado por Resolución 172/2021 de

la Secretaría de Gestión y Empleo Público¹⁸) a fin de repensar cómo trabajar sobre las capacidades y la formación que el organismo debe proveer a los agentes para acompañar el proceso de actualización en la coyuntura planteada.

Durante la fase de definición del Programa INAP Futuro, uno de los aspectos sobresalientes fue el planteo de cómo traducir esto en la formación de los agentes públicos: en línea con las visiones ya expuestas y con los compromisos que ha asumido el Estado argentino en la Carta Iberoamericana de Innovación en la Gestión Pública (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo [CLAD], 2020), así como en los del INAP, en tanto instituto de capacitación, en la Declaración de Madrid (CLAD, 2021). La línea de trabajo está centrada en la implementación de metodologías de aprendizaje vinculadas a la inteligencia social, la creatividad, la comunicación, la tolerancia, la colaboración y la solidaridad, es decir, las llamadas habilidades blandas que son fundamentales como acompañamiento de aquellas otras vinculadas a las tecnologías, promoviendo una autonomía personal enraizada en proyectos colectivos de las organizaciones públicas, que tomen en cuenta seriamente el análisis de los datos, información y desarrollo de conocimiento, todo ello orientado a desarrollar las capacidades para la Administración Pública del siglo XXI. Esto implica, básicamente, el desarrollo de las capacidades humanas para promover el trabajo de calidad en áreas que no deberían automatizarse, como el pensamiento creativo, la empatía y solidaridad social, la promoción de los derechos humanos, la capacidad de innovación, la vinculación colaborativa, entre otras.

También es necesario tener en cuenta que hay un proceso de formación que necesariamente tiene que desembocar en el desarrollo y conocimiento de las tecnologías exponenciales, como el Internet de las cosas (IoT por su sigla en inglés), el *cloud computing*, el *big data* o la inteligencia artificial. Este conocimiento debe ser democrático y transversal, es decir, que debe estar disponible para todos los agentes de la Administración sin excluir a ninguno y sin permitir que se agrande la brecha

¹⁸ Ver al respecto https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2022/01/aviso_255452_0.pdf

digital, o que se generen nichos en su interior que impidan el diálogo entre los funcionarios políticos y los equipos técnicos especializados.

El Programa INAP Futuro está integrado por tres componentes para desarrollar e implementar su estrategia: una Unidad de Prospectiva y Escenarios Futuros, una Unidad de Reorientación Estratégica de la Capacitación y un Laboratorio de Innovación 4.0.

La OCDE (2019) reconocía que mantener y fortalecer este tipo de programas de capacitación resulta clave para desarrollar las competencias necesarias que permitan democratizar el valor de los datos entre personas no expertas, a través de la visualización de datos, y utilizar esa información para generar servicios digitales y basados en datos.

En tal sentido, se desarrollan a continuación las recomendaciones para Argentina formuladas por CIPPEC (Estévez y Solano, 2023) en relación con el desarrollo de talento humano para la gobernanza de datos:

- 1 *Sensibilizar sobre el nuevo paradigma de procesos de decisión basados en evidencias:* considerarse un proceso de cambio organizacional enfocado en las personas que integran los espacios de trabajo y su cultura laboral, basado en un plan de difusión y capacitación que cree condiciones propicias para la implementación de una gobernanza de datos efectiva. Es necesario volver partícipes del proceso de transformación a funcionarios/as y trabajadores/as, poder transmitirles los objetivos, las necesidades y los beneficios que este nuevo paradigma propone. Se requiere de una mirada holística que incluya la compatibilidad de regímenes jurídicos, la adaptación de procesos institucionales y de trabajo, el acceso seguro a fuentes de datos, y la generación de confianza en la información producida, para incentivar y potenciar el uso de los datos en la gestión de políticas públicas. Para ello debería trabajarse en colaboración con el Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP).

- 2 *Desarrollar talento relacionado con datos:* fomentar, difundir y multiplicar las instancias de capacitación tanto de servidores públicos como de futuros profesionales en la temática, a través de planes de formación, como los brindados por INAP junto a universidades nacionales para empleados/as públicos/as. Resultaría de suma utilidad trabajar en conjunto con el Sistema Científico y Tecnológico, a fin de identificar y reclutar talento joven.
- 2.1 *Desarrollar la comunidad de práctica de expertos en datos:* para proveer espacios de encuentro –ciclos de conversaciones, congresos, datatones, repositorios de conocimiento, etc.- que propicie la sinergia entre gestores de datos en el sector público y privado, especialistas de la academia, de la sociedad civil, personas usuarias e incluso referentes regionales e internacionales. Estos espacios promueven el intercambio de experiencias y buenas prácticas, contagian la motivación por la implementación de estrategias de gobernanza de datos, fomentan el abordaje participativo de desafíos y creación de soluciones, y cultivan un sentido de comunidad que facilitará la sostenibilidad futura los avances logrados y propagará nuevas oportunidades de transformación. Las sinergias creadas entre los miembros de la comunidad deberían servir para crear credibilidad y confianza en las prácticas de uso de datos de la APN y sean incubadoras de proyectos innovadores basados, por ejemplo, en la incorporación de nuevas tecnologías como la inteligencia artificial.

V. Reflexiones finales

Como se señaló anteriormente, en este contexto de sociedades de la información y era del conocimiento el Estado cuenta con un papel determinante: es la organización que produce y acumula (en términos relativos y absolutos) la mayor cantidad de datos; y estos son considerados el activo fundamental en la denominada cuarta revolución industrial

Asimismo, a lo largo del documento se ha colocado en el centro de la discusión de la agenda de políticas públicas en Argentina la necesidad de acelerar el proceso de Transformación Pública Digital impulsando tanto en la órbita nacional como provincial nuevos formatos de organizaciones estatales digitales e inteligentes.

Imaginar el rol de burocracias eficaces y legítimas en el año 2024 supone concebir organismos estatales capaces de implementar herramientas de innovación administrativa y tecnológica destinadas a promover el gobierno digital, la simplificación de procesos y trámites, el manejo de datos e información y la planificación integral del capital humano.

Para el caso de Argentina, la evidencia sistematizada da cuenta de que la pandemia contribuyó a acelerar el desarrollo de uso de las TICs y la transformación digital en las administraciones públicas tanto del nivel nacional como en los gobiernos provinciales. En tal sentido el Estado avanzó con una serie de soluciones innovadoras, de manera reactiva inicialmente y luego en forma propositiva

Sin embargo, en forma simultánea con la expansión de algunos de los avances de transformación digital más significativos, observamos la emergencia de escenarios diametralmente opuestos en el contexto de postpandemia.

El primero de ellos podemos resumirlo como la paradoja de una sobreabundancia de datos coexistiendo con escasez de información de gestión dentro de las burocracias públicas.

Esto se debe a que en los contextos de transición digital e innovación en que se encuentran numerosas organizaciones estatales de la Argentina en la coyuntura pospandémica, advertimos una yuxtaposición entre las agendas de Gobierno Electrónico, Gobierno Abierto y Gobierno Digital.

En consecuencia, señalamos la necesidad e importancia de avanzar hacia un Estado inteligente, que conciba a los datos como un activo público valioso y persiga garantizar su manejo para fortalecer la transparencia, la toma de decisiones fundamentadas y la eficiencia gubernamental en beneficio de la sociedad.

Un segundo elemento que también se observa al analizar las falencias y debilidades de la gobernanza de datos en el sector público argentino es el contraste entre la cantidad de datos disponibles y la calidad de los mismos.

Esto permite incluso formular el siguiente interrogante ¿los datos de gestión disponibles son ciertamente fidedignos o bien reproducen sesgos de los silos de información de cada organismo público?

En este sentido, a riesgo de que resulte reiterativo, se enfatiza la importancia metodológica de conceptualizar y entender al proceso de Transformación Pública Digital como la resultante de, entre otros aspectos, una buena gobernanza de los datos, cuyo marco posibilita el despliegue de cuatro subprocesos fundamentales: I) el uso de nuevas tecnologías para la simplificación y digitalización administrativa; II) la interoperabilidad y trazabilidad de los datos; III) la transparencia y protección de los datos personales y IV) la generación de valor público

Este enfoque de la Transformación Pública Digital centrado en las personas puede constituirse en un vector clave para el fortalecimiento de las capacidades estatales.

Sin capacidades estatales robustas y consolidadas, las estrategias de gobernanza de datos en las administraciones gubernamentales corren serio riesgo de naufragar en la encrucijada digital de las economías de plataforma y el conocimiento.

Un tercer elemento de importancia crítica a la hora de analizar el nivel de desarrollo de la gobernanza de datos en el sector público argentino se refiere exclusivamente al resguardo de los datos: ¿cómo se protegen y encriptan las bases de datos garantizando su integridad y trazabilidad?

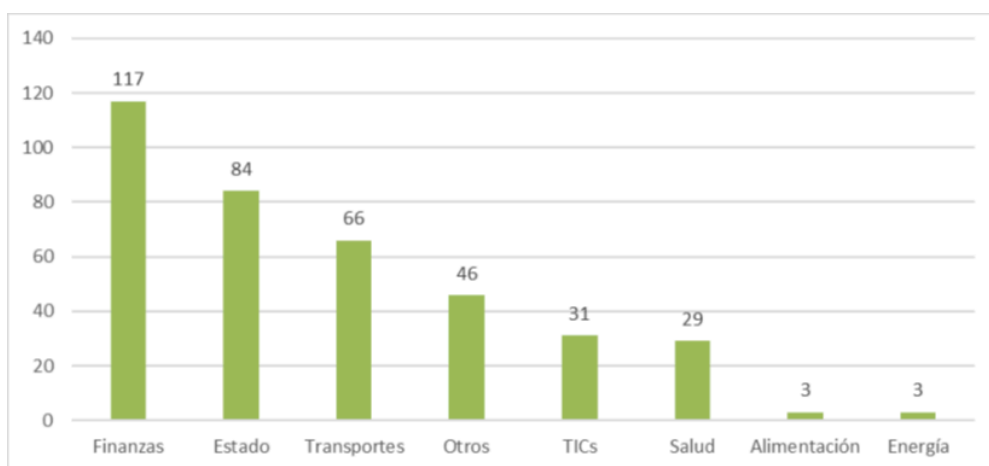
En el período comprendido entre los años 2021 y 2023¹⁹ - de acuerdo a los datos provistos por la Dirección Nacional de Ciberseguridad dependiente de la Jefatura de Gabinete de Ministros - los incidentes de seguridad informática se duplicaron en pleno

¹⁹ Ver los Informes “Delitos informáticos en Argentina, 2021 y 2023” elaborados por el Equipo de Respuesta ante Emergencias Informáticas nacional (CERT.ar)

auge de la vigencia del ASPO (de 226 en el año 2020 se incrementaron a 591 en el año 2021, posteriormente en el año 2023, se registraron 379 incidentes lo que representa un incremento del 13% en términos relativos comparados con el año 2022)

Ante este escenario emergen dos aspectos de especial preocupación e incidencia crítica en materia de ciberseguridad para la gobernanza de datos y la transformación digital.

Figura 9. Distribución anual de incidentes por sector



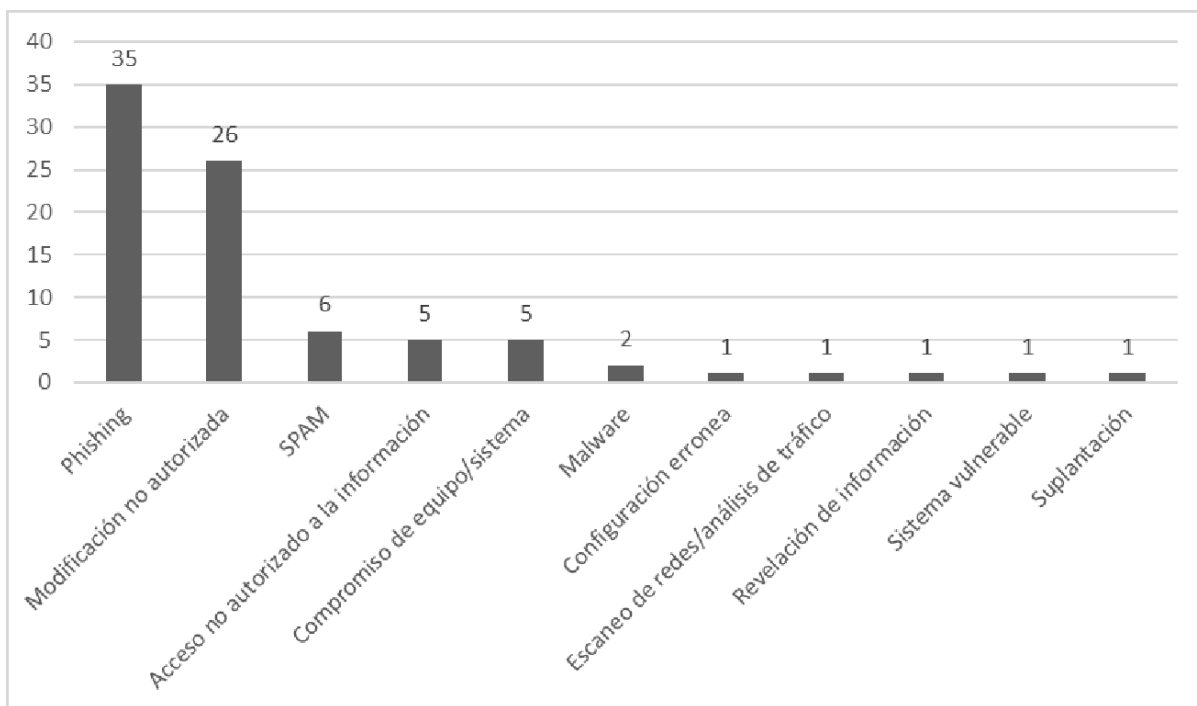
Fuente: Informe Anual de Incidentes de Seguridad registrados en el año 2023 (Cert.ar, 2023, p. 9)

De acuerdo con los niveles de severidad que establece el organismo, durante el 2021 el 79% de los ataques fueron de severidad alta. Esta cifra se incrementó al 89,9 % durante el último año.

Asimismo, los informes también revelan que en el año 2021 el 39,7% de los incidentes reportados fueron sobre sitios del Estado; seguido por el sector finanzas (26,13%) y el de Tecnologías de la información y las comunicaciones (21,11%).

Si bien para el año 2023 esa tendencia no se redujo, el incremento más significativo se registró en el sector de las finanzas, ámbito que junto al sector público concentra más del 55% del universo total de delitos informáticos cometidos.

Figura 10. Distribución de incidentes reportados en el Estado



Fuente: Informe Anual de Incidentes de Seguridad registrados en el año 2023 (Cert.ar, 2023, p. 9)

Asimismo cabe destacar algunos casos de resonancia pública ocurridos a comienzos del año 2024: el *hackeo* a la base de datos de la Agencia Nacional de Seguridad Vial (ANSV) con la publicación para la venta en la *dark web* de la base de datos completa con casi seis millones de licencias registradas en la Dirección Nacional de Registro de Propiedad del Automotor (DNRPA)²⁰ al Registro Nacional de las Personas (RENAPER) donde se hicieron públicos al menos 65 millones de registros extraídos de la misma base que también sufrió ataques cibernéticos en el año 2021²¹.

²⁰ Ver al respecto

<https://www.perfil.com/noticias/sociedad/golpe-a-la-base-de-datos-del-estado-hackearon-y-robaron-informacion-sobre-57-millones-licencias-de-conducir.phtml>

²¹ Más detalles en

<https://www.perfil.com/noticias/actualidad/denuncian-hackeo-renaper-filtraron-base-datos-completa-65-millones-registros.phtml>

Por todo esto, reviste particular importancia crítica dentro de las burocracias estatales atender los desafíos éticos y regulatorios que garanticen la protección de la privacidad de los datos personales y la transparencia y rendición de cuentas en el uso de algoritmos.

Finalmente, también se podría señalar un cuarto interrogante respecto a la gobernanza de datos y el nivel de desarrollo de la transformación digital: ¿qué ocurre con las brechas digitales hacia el interior del ecosistema estatal? ¿En qué medida las nuevas tecnologías, como la Inteligencia Artificial (IA), podrían reducirlas o ampliarlas?

Tanto en Argentina como en la mayoría de los países de la región se registran algunos casos típicos de *“fenómenos de islas”*²² que dan cuenta de la coexistencia de organismos estatales con altos niveles de transformación digital (por caso Administración Federal de Impuestos, AFIP, o la Agencia Nacional de Seguridad Social, ANSES) con otros organismos públicos que presentan bajos niveles de desarrollo y capacidades tecnológicas.

Más allá de las tensiones y contradicciones entre la lógica política y la racionalidad técnica propias de las burocracias estatales (Grindle, 1977) nuevamente aquí la clave de una resolución satisfactoria nos remite a la consolidación e institucionalización de las capacidades estatales como principal vector para reducir asimetrías tecno digitales dentro del ecosistema estatal

Para recapitular y concluir se puede señalar que la gobernanza de datos en el sector público argentino plantea una serie de nuevos y viejos retos, entre los que podemos identificar: reconocer a los datos por su valor como activo crítico; el compromiso de las autoridades superiores y la dirección pública con los esquemas de gobernanza de datos y la aplicación de sus resultados al diseño, implementación y evaluación de políticas

²² El concepto de *“islas de excelencia o eficiencia”* es un término acuñado en los años noventa, en el contexto de procesos de reforma de mercado en los países de América Latina. Estas *“islas de eficiencia”* estaban conformadas por técnicos de alto nivel en áreas claves de la administración pública y tenían por objetivo lograr una mejor gestión y alcanzar metas ambiciosas (Dargent, 2008).

públicas; la seguridad y privacidad de los datos que acumula el Estado; cuestiones éticas aplicables al desarrollo de aplicaciones basadas en esos datos .

Alcanzar un Estado inteligente, que use la información y la tecnología para tomar buenas decisiones, requerirá de políticas que promuevan la inclusión digital, garanticen la protección de datos personales y fortalezcan la capacitación de los funcionarios públicos. Todo ello en un marco de colaboración entre el sector público, privado, académico y científico tecnológico, para aprovechar al máximo el potencial de estas herramientas en la entrega de más y mejores bienes y servicios públicos.

Anexo 1

Síntesis de regulaciones y normas vinculadas a los datos

Año	DESCRIPCIÓN	INSTRUMENTO
2000	Ley de Protección de Datos Personales (o de hábeas data) que protege los datos de identidad, salud o crédito de las personas ciudadanas, de su uso sin consentimiento	Ley 25.326
2001	Plan de Modernización, incluye un eje dedicado a Gobierno Electrónico	Decreto 103/21
2003	Acceso a la Información Pública que establece el acceso libre y gratuito vía Internet a la edición diaria del Boletín Oficial de la República Argentina, entre otras cuestiones	Decreto 1.172/03
2005	Plan Nacional de Gobierno Electrónico y Planes Sectoriales de Gobierno Electrónico	Decreto 378/05
2012	Argentina firma el ingreso a la Alianza de Gobierno Abierto	Carta del Jefe de Gabinete
2013	Creación del Sistema Nacional de Datos Públicos (SINDAP) en el ámbito de la Jefatura de Gabinete de Ministros	Resolución 538/13
2013	Primer Plan de Acción de Gobierno Abierto de la República Argentina	
2015	Creación del Ministerio de Modernización, responsable de diseñar, coordinar e implementar procesos, tecnologías, infraestructura y sistemas gubernamentales	Decreto 13/15
2015	Segundo Plan de Acción de Gobierno Abierto de la República Argentina	
2016	Derecho de Acceso a la Información Pública que tiene por objeto garantizar el efectivo ejercicio del derecho de acceso a la información pública, promover la participación ciudadana y la transparencia de la gestión pública.	Ley 27.275
2016	Creación de la Subsecretaría de Gobierno Digital dependiente de la Secretaría de Gestión e Innovación Pública del Ministerio de Modernización	Decreto 13/16
2016	Aprobación del Plan de Modernización del Estado	Decreto 434/16
2016	Obligatoriedad de uso del Sistema de Gestión Documental Electrónica (GDE)	Decreto 561/16

Año	DESCRIPCIÓN	INSTRUMENTO
	en el Sector Público Nacional	
2016	Implementación de la Plataforma de Trámites a Distancia (TAD)	Decreto 1063/16
2016	Obligatoriedad del intercambio de la información pública entre todas las entidades y jurisdicciones del Sector Público Nacional	Decreto 1273/16
2016	Implementación del Sistema CONTRAT.AR	Decreto 1336/16
2017	Tercer Plan de Acción de Gobierno Abierto de la República Argentina	
2018	Ley de Simplificación y Desburocratización de la Administración Pública Nacional	Ley 27.446
2018	Creación de la Mesa Nacional de Gobierno Abierto	Decreto 132/18
2018	Obligatoriedad del intercambio de información entre organismos públicos mediante el sistema "INTEROPER.AR"	Decreto 788/18
2018	Aprobación de la "Agenda Digital Argentina"	Decreto 996/18
2019	Cuarto Plan de Acción de Gobierno Abierto de la República Argentina	
2021	Creación del Cuerpo Asesor para el Desarrollo e Implementación en Políticas de Interoperabilidad	Disposición 39/21
2022	Quinto Plan de Acción de Gobierno Abierto de la República Argentina	
2022	Estrategia aplicada para el Programa Federal de Transformación Pública Digital,	Disposición 20/2022

Fuente: elaboración propia.

Bibliografía

Aguirre, F. y Roseth, B. (6 de abril de 2023) *Gobernarte*. “¿Cuáles son los 5 ejes para lograr la transformación digital del gobierno?” Banco Interamericano de Desarrollo. <https://blogs.iadb.org/administracion-publica/es/5-ejes-para-la-transformacion-digital-del-gobierno/>

Subirats, J,. (2020). *Repensando la Administración Pública ante los nuevos riesgos sociales y globales* [Webinar]. Asociación Argentina de Estudios de la Administración Pública (AAEAP) (30 de mayo de 2020). Recuperado de https://www.youtube.com/watch?v=xatuPLXkRh0&feature=emb_logo

Begg, C. y Caira, T. (2012). “Exploring the SME Quandary: Data Governance in Practise in the Small to Medium-Sized Enterprise Sector”. *Electronic Journal of Information Systems Evaluation*, 15(1), 3-13.

Cabello, S. (2023). *Análisis de los modelos de gobernanza de datos en el sector público: una mirada desde Bogotá*, Buenos Aires, Ciudad de México y São Paulo. CEPAL.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2020). *Educación, juventud y trabajo Habilidades y competencias necesarias en un contexto cambiante*. Santiago de Chile: CEPAL.

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) (2020) *Carta Iberoamericana de Innovación en la Gestión Pública*. Aprobada por la XIX Conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros de la Administración Pública y Reforma del Estado. Andorra: CLAD.

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) *Declaración de Madrid* (2021). Aprobada en el VII Encuentro Iberoamericano de Escuelas e Institutos de Administración Pública. Madrid: CLAD.

Chiesa, G. (2019), *Technological Paradigms and Digital Eras: Data-driven Visions for Building Design*, Springer International Publishing, <http://dx.doi.org/10.1007/978-3-030-26199-3>.

Christodoulou, P., Decker, S., Douka, A. V., Komopoulou, C., Peristeras, V., Sgagia, S., Tsarapatsanis, V. y Vardouniotis, D. (2018). "Data Makes the Public Sector Go Round". En P. Parycek, O. Glassey, M. Janssen, H. J. Scholl, E. Tambouris, E. Kalampokis, S. Virkar (eds.). *Electronic Government. EGOV 2018. Lecture Notes in Computer Science* (vol. 11.020). Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-319-98690-6_19

Crisconio, M. y Solano, M. (2020). "Capacidades estatales y competencias laborales para una nueva normalidad: apuntes para un debate preliminar". En Pando, D. (Comp.), *La Administración Pública en tiempos disruptivos*, pp. 139-145. Asociación Argentina de Estudios en Administración Pública. <https://bit.ly/2XsTgPw>

Dargent, E. (2008) *Islas de Eficiencia y Reforma del Estado: Ministerios de Economía y de Salud 1990-2008*. Proyecto Breve Abierto. CIES. Disponible en www.cies.org.pe/sites/default/files/investigaciones/islas-de-eficiencia-y-reformadel-estado.pdf

DGDCP. (2020). *Valoraciones sobre el impacto de la adaptación al trabajo remoto en la APN*. Dirección de Gestión y Desarrollo de Carrera del Personal de la Nación, Buenos Aires.

Diéguez, G., González Chmielewski, D. y Zuvanic, L. (diciembre de 2020). "El Estado desde casa. El trabajo remoto y su impacto en la gestión de la Alta Dirección Pública". *Documento de Políticas Públicas N°226*. Buenos Aires: CIPPEC

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

Domo (2023) *Data Never Sleeps 11.0* disponible en
<https://www.domo.com/learn/infographic/data-never-sleeps-11>

Estévez, E., y Solano, M. (2023). *Gobernanza de datos para la transformación digital del Estado*. Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC). Disponible en
<https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2023/09/Documento-3.0-Gobernanza-de-datos-para-la-transformacion-digital-del-Estado.pdf>

Estévez, E., Brankevich, P. y Solano, M. (en prensa) “Gobernanza de Datos – Una prioridad para impulsar la transformación del Estado”. Agencia de Acceso a la Información Pública (AAIP).

Eryurek, E., Gilad, U., Kibunguchy-Grant, A., & Ashdown, J. (2021). *Data Governance The Definitive Guide. People, Process, and Tools to Operationalize Data Trustworthiness*. Sebastopol, CA, USA: O’Reilly Media, Inc.

Gonzalez-Zapata, F. y Heeks, R. (2015). “The multiple meanings of open government data: Understanding different stakeholders and their perspectives”. *Government Information Quarterly*, 32(4), 441-452. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2015.09.001>

Grandinetti, R. y Nari, P. (2016) “Gobernanza territorial: la difícil y tensiva articulación de la acción pública urbana” En Rofman, A. (comp.) (2016) *Participación, políticas públicas y territorio. Aportes para la construcción de una perspectiva integral*. Universidad Nacional de General Sarmiento.

Head, B. W. y Alford, J. (2015), “Problemas perversos: implicaciones para la gestión y las políticas públicas”, en *Administración y sociedad* 47(6), pp. 711-739.

ILDA (2020). *Barómetro de datos abiertos – Edición para América Latina y el Caribe*. Montevideo: ILDA. Disponible en
<https://barometrolac.org/wp-content/themes/odbpress/reporte-ILDA-ES.pdf>

Innerarity, D. (20 de mayo de 2024) “La transformación digital exige reflexividad, debate e inclusión”. *Clarín*. Disponible en https://www.clarin.com/opinion/transformacion-digital-exige-reflexividad-debate-inclusion_0_l0J5o4cOpD.html

Instituto Nacional de la Administración (INAP) España “Competencias Digitales de las Empleadas y los Empleados Públicos” *Marco de referencia V.3*. Madrid, diciembre de 2023.

Lemos, E. (2022). “Formación y capacitación para la construcción de capacidades estatales: contribuciones de las tecnologías digitales”. En M. Solano, J. Lopardo y S. Novomisky (eds.), *El Estado del mañana: prospectiva, capacitación y tecnologías emergentes*. INAP.

Longo, F. (2002) “Marco Analítico para el Diagnóstico Institucional de Sistemas de Servicio Civil”. *Diálogo Regional de Políticas*. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington.

Longo, F. (2019). “La calidad de la gestión del empleo público en la era del cambio exponencial”. *XXIV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Buenos Aires, Argentina, 12 -15 nov. 2019.

Monsalve, D. y Gómez Domínguez, J. G. (2020) *Debates IESA* “Transformación digital la gestión pública de la nueva era” <https://www.debatesiesa.com/transformacion-digital-la-gestion-publica-de-la-nueva-era/>

Nielsen, O. B., Persson, J. S. y Madsen, S. (2019). “Why Governing Data Is Difficult: Findings from Danish Local Government”. En A. Elbanna, Y. Dwivedi, D. Bunker y D. Wastell (eds.). *Smart Working, Living and Organising. TDIT 2018. IFIP Advances in Information and Communication Technology* (vol. 533). Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-030-04315-5_2

OCDE (2019), “Digital Government Review of Argentina: Accelerating the Digitalisation of the Public Sector”, *OECD Digital Government Studies*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/354732cc-en>.

OCDE (2019), “The Path to Becoming a Data-Driven Public Sector”, *OECD Digital Government Studies*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/059814a7-en>.

OCDE (2020), *The OECD Digital Government Policy Framework: Six dimensions of a Digital Government*. OECD Publishing. Obtenido de doi: <https://doi.org/10.1787/f64fed2a-en>.

OCDE (2024), *Panorama de las Administraciones Públicas: América Latina y el Caribe 2024*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/0f191dcb-es>.

OCDE/CAF (2024), *Revisión del Gobierno Digital en América Latina y el Caribe: Construyendo Servicios Públicos Inclusivos y Responsivos*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/7a127615-es>.

Oszlak, O. (2020) *El Estado en la era exponencial*. Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP).

Otto, B. (2011). “A morphology of the organization of data governance”. *European Conference on Information Systems (ECIS 2011 Proceedings, 272)*. Association for Information Systems (AIS). <https://aisel.aisnet.org/ecis2011/272>

Papagni, L. (2022) “La transformación pública digital transfronteriza” en Papagni, L., Bercholc, D. y Prince, A. (2022). *Transformación pública digital en Latinoamérica*. Fundación Sociedad de la Información para las Américas.

Papagni, L., Bercholc, D. y Prince, A. (2022). *Transformación pública digital en Latinoamérica*. Fundación Sociedad de la Información para las Américas.

Pencheva, I., Esteve, M. y Jankin Mikhaylov, S. (2020). “Big Data and AI – A transformational shift for government: So, what next for research?” *Public Policy and Administration*, 35(1), 24-44. <https://doi.org/10.1177/0952076718780537>

Ramió, C. (2021), *Repensando la Administración pública. Administración digital e innovación pública*. Madrid: INAP.

Rifkin, J (2011) *La Tercera Revolución Industrial: Cómo el poder lateral está transformando la energía, la economía y el mundo*. Paidós.

Salvador Serna, M. (2021). “Inteligencia artificial y gobernanza de datos en las administraciones públicas: reflexiones y evidencias para su desarrollo”. *Gestión y Análisis De Políticas Públicas*, (26), 20–32. <https://doi.org/10.24965/gapp.i26.10855>

Schteingart, D., Kejsefman, I. y Pesce, F. (2021). “Evolución del trabajo remoto en Argentina desde la pandemia”. *Documentos de Trabajo del CEP XXI*, N° 5, Centro de Estudios para la Producción XXI - Ministerio de Desarrollo Productivo de la Nación.

Schwab, K (2016) *La cuarta revolución industrial*. Editorial Debate.

Secretaría de Gestión y Empleo Público (2021) *Resolución 172/2021*. <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/resoluci%C3%B3n-172-2021-358979/texto>

Sebastian-Coleman L. (2018) *Navigating the labyrinth: an executive guide to data management*. 1st ed. Basking Ridge: Technics Publications.

Velázquez López, F. (2021), *El burócrata disruptivo: para comprender la administración pública*. Caracas: CLAD.

Sobre los autores

Mauro Solano

Licenciado en Ciencia Política y Relaciones Internacionales (UCALP), con posgrado en Gestión y Control de Políticas Públicas (FLACSO). Ha cursado el Máster en Estudios Latinoamericanos (Universidad de Salamanca) y el Doctorado en Ciencia Política (UNSAM).

Es docente universitario de grado y posgrado, y miembro del Comité Asesor del Observatorio de Estudios Electorales y Político Institucionales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata (UNLP).

Desempeñó durante 15 años diferentes funciones y cargos de gestión en la administración pública de la provincia de Buenos Aires (Jefatura de Gabinete, Secretaría General, Secretaría Legal y Técnica, Asesoría General de Gobierno y Ministerio de Justicia), y durante 3 años fue Director del Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP).

Actualmente se desempeña como Director del Programa Estado y Gobierno del Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC), uno de los *think tanks* más influyentes de América Latina.

Gonzalo Diéguez

Es licenciado en Ciencia Política de la Universidad de Buenos Aires (*summa cum laude*). Realizó estudios de posgrado en Políticas Públicas como becario Fulbright en la Universidad de Massachusetts, Amherst y cursó estudios de Maestría en Administración y Políticas Públicas de la Universidad de San Andrés.

Es profesor de grado y posgrado en ciencia política y políticas públicas en Universidades de Argentina, España y Panamá y ha publicado diversos artículos en

revistas académicas y capítulos de libros especializados para Argentina, Chile, Estados Unidos e Inglaterra.

En su experiencia gubernamental ha sido director de relaciones intergubernamentales en la jefatura de gabinete y asesor parlamentario de las comisiones legislativas de reforma del estado y comercio exterior.

También se ha desempeñado como consultor del Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI) y el Centro para la Empresa Privada Internacional (CIPE).

Actualmente es el director ejecutivo del Centro de Incidencia para el Crecimiento Global (CAGG) localizado en Ginebra, donde gestiona proyectos de asistencia técnica y financiamiento de la cooperación europea y agencias del ecosistema ONU

Sobre las organizaciones

Investigación y Educación Económica, I+E

La Fundación Instituto de Investigación y Educación Económica, I+E, es una organización sin fines de lucro dedicada a la educación superior, la investigación y el desarrollo. Desde el año 2014 lleva adelante la organización y dictado de seminarios, postgrados y programas ejecutivos en las áreas relacionadas a la economía, el derecho, la comunicación y la administración y las políticas públicas en forma conjunta con la Universidad de Harvard, el Instituto de Tecnología de Massachussetts (MIT), la Universidad de Nueva York (NYU) Universidad Pompeu Fabra, el Instituto Universitario Ortega y Marañón, la Universidad Nacional de la Plata, entre otros.

La Fundación busca aportar una mirada distinta para las problemáticas actuales que sufren las administraciones públicas de la región aportando un enfoque innovador.

I+E, busca dejar huella en el campo de la investigación y divulgación de ideas que ayuden al desarrollo de las economías de toda Iberoamérica fomentando una relación virtuosa entre el sector público y privado.

<https://ie.org.ar/>

Center for Advocacy and Global Growth - CAGG –

Establecida en 2021 en Ginebra, Suiza, CAGG es un *do tank* que actúa como una plataforma asociativa y colaborativa promoviendo la visibilización y el financiamiento de las agendas de trabajo de 25 think tanks de la región de América Latina y 10 del continente africano junto con actores de la sociedad civil localizados en países del sur global ante la red de agencias y organismos de la cooperación internacional situados en Europa y el ecosistema de Naciones Unidas

Asimismo, también trabaja junto a líderes políticos, económicos y sociales, ayudándolos a obtener y gestionar el financiamiento multilateral de proyectos que impulsan el desarrollo sostenible en sus comunidades

<https://www.cagg.org/>

Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC)

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

Desde hace 25 años promueve políticas para lograr una Argentina desarrollada, más equitativa, con igualdad de oportunidades e instituciones públicas sólidas y eficaces.

Es uno de los *think tanks* más prestigiosos y destacados de América Latina y el Caribe de acuerdo al índice global de Think Tanks elaborado por la Universidad de Pennsylvania

Desde 2018, año en que co-presidió el T20, CIPPEC despliega también un rol destacado en las redes internacionales de políticas públicas que se reúnen cada año en las conferencias del G20.

<http://www.cippec.org/>