



LA RELACIÓN ESTADO-CIUDADANÍA MEDIANTE TECNOLOGÍAS DIGITALES. SITUACIÓN ACTUAL Y REFLEXIONES SOBRE EL FUTURO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NACIONAL ARGENTINA

THE STATE-CITIZENSHIP RELATION THROUGH DIGITAL TECHNOLOGIES. CURRENT SITUATION AND REFLECTIONS ON THE FUTURE IN ARGENTINA'S NATIONAL PUBLIC ADMINISTRATION.

Alejandra Páez Arenas¹ y Rogelio Rodrigo²

Resumen

Como parte de un trabajo mayor sobre el futuro de la administración pública en la Argentina, este ensayo es producto de una línea de investigación dedicada al estudio de las tecnologías digitales. El presente artículo ofrece un diagnóstico de la situación actual y una reflexión acerca del futuro de las tecnologías digitales en la Administración Pública Nacional, focalizando especialmente sobre su rol en la relación Estado-ciudadanía. La investigación se realizó durante la pandemia/pospandemia del COVID-19, y el alcance de las reflexiones sobre el futuro es de mediano plazo.

El marco conceptual incorpora las nociones de sistema sociotécnico abierto y tecnologías organizacionales, y los conceptos de gobierno electrónico, digital y abierto. La estrategia metodológica se desarrolla en varias etapas, incluyendo revisión documen-

Palabras clave:

Tecnologías digitales
Relación Estado-ciudadanía
Administración pública
Futuro
Pandemia
COVID-19

¹ Licenciada y Profesora en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires. Maestranda en Administración Pública por la Universidad del Salvador. Investigadora en la Dirección de Gestión del Conocimiento, Investigación y Publicaciones del Instituto Nacional de la Administración Pública. Correo de contacto: alejandrapaezarenas@gmail.com.

² Licenciado en Ciencia Política por la Universidad de San Andrés. Maestrando en Políticas Públicas por la Universidad Torcuato Di Tella. Asesor en la Dirección de Administración de la Capacitación del Instituto Nacional de la Administración Pública. Correo de contacto: rrodrigo@udesa.edu.ar.

tal, entrevistas, grupos focales y conversatorios. En la línea de base, los sistemas analizados son: Sistema Integrado de Información Financiera Internet (e-SIDIF), Gestión Documental Electrónica (GDE), Trámites a Distancia (TAD), y Mi Argentina. En las siguientes fases del estudio, se introducen cuatro ejes claves para el análisis de las tecnologías digitales: la infraestructura crítica, la transformación organizacional, el vínculo con la ciudadanía, y la gobernanza de datos y algorítmica. La investigación también reflexiona sobre el futuro de las tecnologías digitales en relación con tres posibles modelos de gestión estatal: Nueva Gerencia Pública, Poligobernanza y Neoweberianismo. La argumentación de la Nueva Gerencia Pública hace hincapié en la eficiencia, velocidad y exactitud de las tecnologías digitales, comparaciones entre sector público y privado, y defensa de la automatización. Los argumentos del Neoweberianismo hacen énfasis en el mantenimiento de instancias presenciales y cierre de las brechas digitales ciudadanas y estatales. En el caso de la Poligobernanza, los argumentos apuntan a la gobernanza público-privada de las tecnologías digitales.

Abstract

As part of a larger work on the future of Public Administration in Argentina, this essay is the product of a line of research dedicated to the study of digital technologies. Thus, this article offers a diagnosis of the current situation and a reflection on the future of digital technologies in the National Public Administration, focusing especially on their role in the State-citizenship relation. The research was conducted during the COVID-19 pandemic/post-pandemic, and the scope of the reflections on the future is medium-term.

The conceptual framework incorporates the notions of open socio-technical system and organizational technologies, and the concepts of electronic, digital and open government. The methodological strategy is developed in several stages, including documentary review, interviews, focus groups and discussions. In the baseline, the analyzed systems analyzed: Integrated Financial Information System Internet (e-SIDIF), Electronic Document Management (GDE), Remote Procedures (TAD), and My Argentina. In the following phases of the study, four key axes for the analysis of digital technologies are introduced: critical infrastructure, organizational transformation, the link with citizenship, and data and algorithmic governance. The research also reflects on the future of digital technologies in relation to three possible models of state management: New Public Management, Polygovernance and Neoweberianism. The New Public Management argumentation emphasizes the efficiency, speed and accuracy of digital technologies, the comparisons between public and private sector, and the defense of automation. The arguments of Neoweberianism highlight the maintenance of in-person assistance and the closing of citizen and state digital gaps. In the case of Polygovernance, the arguments point to the public-private governance of digital technologies.

Key words:

Digital technologies
State-citizenship relation
Public administration
Future
COVID-19
Pandemic

Introducción

El presente artículo forma parte de un trabajo de mayor escala sobre el futuro de la administración pública en la Argentina, que desarrolló líneas de investigación sobre el empleo público, las estructuras estatales y las tecnologías digitales³.

Este ensayo se relaciona con el segmento dedicado a investigar sobre tecnologías digitales en la Administración Pública Nacional, y se propone ofrecer un diagnóstico de la situación actual y una reflexión acerca del futuro de las tecnologías digitales, focalizando especialmente sobre su rol en la relación entre el Estado y la ciudadanía.

Por otra parte, cabe decir que el estudio de las tecnologías digitales se realizó en el contexto de la pandemia y pospandemia del COVID-19 en la Argentina, y que el alcance de las reflexiones sobre el futuro propuestas en este documento es de mediano plazo.

En cuanto a su estructura, a continuación de esta introducción, el desarrollo del artículo se divide en tres grandes partes. En una primera parte, se exponen las distintas fases de la estrategia metodológica implementada. Sus etapas incluyen recopilación bibliográfica y análisis documental, relevamiento y selección de sistemas, así como estudio de línea de base, toma de entrevistas, grupos focales y conversatorios. También se presentan los sistemas testigo estudiados en la línea de base: Sistema Integrado de Información Financiera Internet (e-SIDIF), Gestión Documental Electrónica (GDE), Trámites a Distancia (TAD), y Mi Argentina. Y se introducen los ejes incorporados al análisis de las tecnologías digitales en las siguientes fases: infraestructura crítica, transformación organizacional, vínculo con la ciudadanía, y gobernanza de datos y algorítmica.

En la segunda parte, bajo el título «Conceptos para el estudio de tecnologías en la organización estatal», se desarrollan los principales componentes del marco conceptual de la línea de investigación. Aquí se abordan, la noción de sistema sociotécnico abierto y la dimensión de las tecnologías organizacionales, tanto en su definición conceptual como en la clasificación tradicional y actualizada. A su vez, se analizan los conceptos de gobierno electrónico, gobierno digital y gobierno abierto, tomando nota de sus principales diferencias y similitudes, así como de su origen y relación con las diferentes olas modernizadoras del Estado argentino desde comienzos del siglo XXI.

La tercera parte del desarrollo (incluida en «El vínculo del Estado con la ciudadanía mediante tecnologías digitales en la Argentina») comienza con un diagnóstico prepandemia que indica un retraso relativo del Estado argentino en su vínculo con la ciudadanía. A continuación, se analizan los principales componentes

³ El proyecto de donde surgen estas líneas de investigación se aprobó a mediados de 2021 y, a partir de entonces, pasó a depender de la Unidad de Prospectiva y Escenarios Futuros, con radicación en el Instituto Nacional de la Administración Pública. Desde un inicio, los coordinadores académico y ejecutivo fueron respectivamente Horacio Cao y Gustavo Blutman, y la pertenencia institucional de sus investigadoras e investigadores, el Instituto Nacional de la Administración Pública y el Centro de Investigaciones en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires. A fines de 2021, junto con la Unidad de Reorientación Estratégica de la Capacitación y el Laboratorio INAP 4.0, la Unidad de Prospectiva y Escenarios Futuros se sumó a la conformación del Programa INAP Futuro, creado mediante la Resolución 172/2021 de la Secretaría de Gestión y Empleo Público de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación.

mencionados por las personas entrevistadas en contexto de pandemia y pospandemia. Allí se encuentran referencias a la heterogeneidad de la oferta virtual estatal, las brechas digitales, la multicanalidad, las plataformas digitales, los chatbots, y la identidad digital. Respecto de estos temas, los/as especialistas también hacen apreciaciones sobre el futuro a mediano plazo, manifestando varias coincidencias y algunos disensos. A su vez, estas tomas de posición permiten reflexionar sobre el futuro de las tecnologías digitales en relación con tres posibles modelos de gestión pública asociados a diferentes tipos de gobernanza. Los modelos de gestión estatal son la «Nueva Gerencia Pública», la «Poligobernanza» y el «Neoweberianismo». Sus tipos de gobernanza se centran en el mercado, la sociedad civil y el Estado respectivamente. Desde allí, conciben a las tecnologías digitales y a la relación del Estado y la ciudadanía a través de ellas.

Por último, en el apartado dedicado a conclusiones, el artículo brinda algunas consideraciones finales. Especifica el contexto de realización de la investigación en la pandemia y pospandemia del COVID-19 en la Argentina. También advierte sobre la situación cuasiexperimental que se generó, a través de la posible anticipación de un futuro con preeminencia de relaciones virtuales, así como sobre eventuales consecuencias en los resultados del estudio. A su vez, reconoce el esfuerzo realizado en estas condiciones y ofrece una serie de antecedentes para investigar la temática. Además, llama la atención sobre la importancia de las características culturales de la organización, especialmente en el marco de un cambio tecnológico. Tras resaltar las principales coincidencias y disensos de las personas consultadas, relaciona sus tomas de posición con los tres modelos de gestión pública analizados. Así se identifican los argumentos cercanos a cada modelo, dando cuenta de que en mayor medida estos aparecen asociados a la Nueva Gerencia Pública y el Neoweberianismo. En el primer modelo, la argumentación hace hincapié en la eficiencia, velocidad y exactitud de las tecnologías digitales, comparaciones entre sector público y privado, y la defensa de la automatización en la atención. En cambio, en el Neoweberianismo, se hace énfasis en el mantenimiento de instancias de atención presencial y en el cierre de las brechas digitales ciudadanas y estatales. Y en el caso de la Poligobernanza, se registran argumentos favorables a un tipo de gobernanza público-privada de las tecnologías digitales.

Estrategia metodológica

La investigación sobre tecnologías digitales en la Administración Pública Nacional argentina se desarrolló en varias fases. El proceso inició con un relevamiento y selección bibliográfica, con el fin de desarrollar un marco conceptual desde el cual abordar la problemática tecnológica al interior de la administración pública.

En paralelo a la recopilación bibliográfica y el análisis documental, se hizo una exploración sobre los sistemas en funcionamiento en los distintos niveles de la administración pública de la Argentina, lo que dio como resultado una multitud de herramientas tecnológicas, encontrando menor dispersión en esa variedad dentro de la Administración Pública Nacional.

En función de este relevamiento, se seleccionaron cuatro casos de estudio como sistemas testigo —Sistema Integrado de Información Financiera Internet (e-SIDIF), Gestión Documental Electrónica (GDE), Trá-

mites a Distancia (TAD) y Mi Argentina—, respecto de los cuales se reunieron antecedentes de fuentes secundarias e informantes claves⁹. El análisis de estos cuatro sistemas testigo conformó la línea de base de la investigación. Construida la línea de base, se realizaron veintisiete entrevistas entre funcionarios/as públicos/as, especialistas, expertos/as, académicos/as, representantes gremiales, miembros de organizaciones de la sociedad civil (OSC), e integrantes de organismos internacionales.

En la siguiente etapa, se tomaron dos grupos focales, uno de ellos formado por funcionarios/as responsables de la gestión de instituciones estratégicas en materia digital, y el otro, por expertos/as, académicos/as, representantes de OSC y miembros de organismos internacionales.

El estudio también incluyó otros dispositivos para la recolección de información, como dos «Webichats»⁴ dedicados al intercambio con trabajadores/as públicos/as sobre el futuro de las tecnologías digitales. Para facilitar la reflexión e interacción, en este caso la temática se subdividió en dos partes. En una primera instancia, se trabajó sobre las tecnologías digitales para la gestión pública y en la segunda, acerca del uso de estas tecnologías en el vínculo entre Estado y ciudadanía⁵.

Desde la línea de base, se buscó capitalizar la información obtenida y enriquecer los resultados de las fases posteriores. Así, el estudio de los sistemas fue el punto de partida en la identificación de cuatro grandes ejes que permitieron profundizar sobre las herramientas tecnológicas en sí mismas y en relación con su ambiente de aplicación. A su vez, estos ejes se incorporaron en los instrumentos de indagación propios de cada una de las sucesivas etapas de la investigación. Y se asoció a ellos una desagregación sugerida de temas a incluir en el estudio de las tecnologías digitales, que se especifica a continuación:

- Infraestructura crítica: soporte físico y tecnológico, conectividad, almacenamiento, dispositivos;
- Transformación organizacional: sistemas internos, interoperabilidad;
- Vínculo con la ciudadanía: servicios digitales, canales de atención, brecha digital, gobierno abierto;
- Gobernanza de datos y algorítmica: protección de datos personales, gestión de datos y algoritmos de inteligencia artificial.

Conceptos para el estudio de tecnologías en la organización estatal

En el desarrollo de un marco conceptual, se avanzó en la conceptualización, clasificación y actualización de nociones, como las de sistema sociotécnico abierto y tecnologías organizacionales. También se revisaron los conceptos de gobierno electrónico, gobierno digital y gobierno abierto.

⁴ En el marco de las actividades de capacitación organizadas por el INAP, los «Webichats» son una instancia diseñada para incentivar el intercambio de opiniones y experiencias con los/as participantes, mediante presentaciones cortas que se van intercalando con una serie de instrumentos para relevar información, como la formulación de preguntas puntuales o cuestionarios más extensos, así como también el uso de la pizarra digital y el chat, entre otros. En este sentido, los «Webichats» se proponen como un diseño de menor formalidad que los «Webinars», seminarios que también se dictan a través de la web utilizando una plataforma de encuentros virtuales, pero cuya dinámica consiste en una o varias exposiciones seguidas sólo por un intercambio final de preguntas y respuestas.

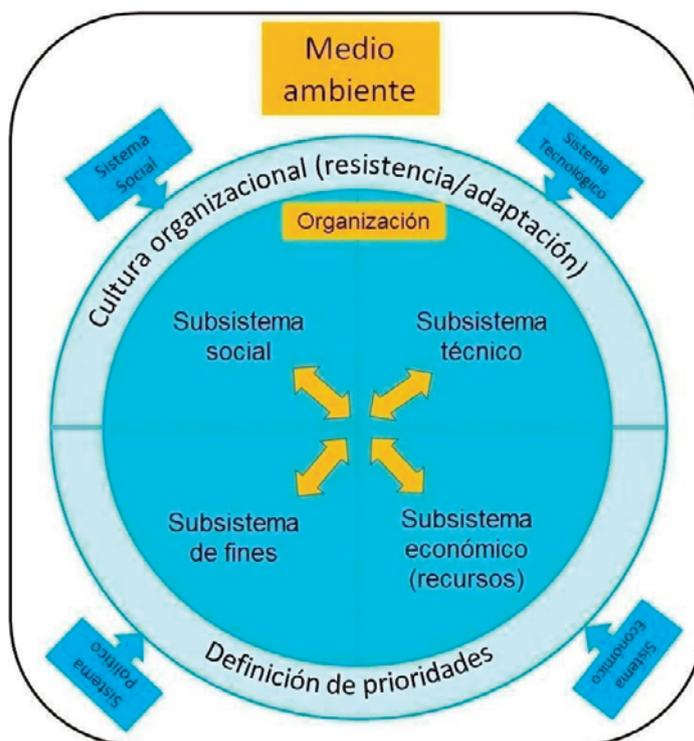
⁵ Para mayor detalle sobre cada una de las fases de la estrategia metodológica utilizada, consultar el Anexo 2, «Las tecnologías digitales. Técnicas de recolección de información» de Blutman, Cao [et al.] (2023) en el siguiente link:
<https://www.argentina.gob.ar/jefatura/gestion-y-empleo-publico/inap/libros-del-inap/materia-esta-do-el-futuro-del-empleo-publico>

En primer lugar, se abordó la noción de sistema sociotécnico abierto, según la cual la organización estatal es un sistema abierto al intercambio con su entorno y compuesto de cuatro subsistemas interrelacionados: social, técnico, de fines, y económico o de recursos⁶. En la vinculación entre los subsistemas de fines y recursos de la organización, surge la definición de sus prioridades para la toma de decisiones. Y en la interrelación entre los subsistemas social y técnico, se producen fenómenos ligados a la cultura organizacional como la resistencia o adaptación al cambio tecnológico.

Los subsistemas social y técnico adquieren así una relevancia especial, ya sea a la hora de incorporar nuevas herramientas tecnológicas como al momento de su análisis y evaluación posterior. Esta razón, sumada a la existencia de una tradición en el uso de la denominación⁷, son los motivos principales por los que la concepción organizacional previamente descrita se resume en la expresión «sistema sociotécnico» abierto.

A continuación, en la figura 1 se pueden visualizar de forma gráfica las explicaciones previas.

Figura 1. Organización estatal como sistema sociotécnico abierto



Fuente: Elaboración propia.

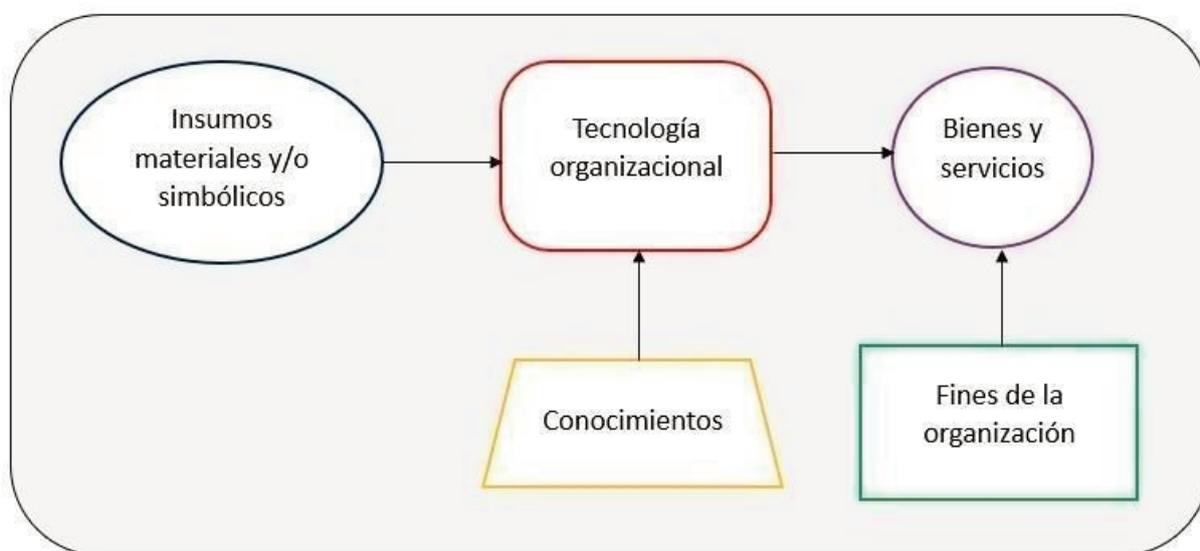
⁶ Para profundizar respecto del concepto de organización como sistema abierto compuesto de los subsistemas social, técnico, de fines, y económico o de recursos, ver Felcman y Blutman (2020).

⁷ Como varias publicaciones (ver Pasmore y Khalsa, 1993; Trist, Higgin, Murray, y Pollock, 1963; Emery, 1959; y Trist y Bamforth, 1951) lo atestiguan, el concepto de «sistema sociotécnico» nació en 1949 como resultado de la realización de proyectos de investigación-acción desarrollados por el Instituto Tavistock de Londres en relación con la industria británica del carbón.

Una vez conceptualizado como sistema el marco general, se buscó hacer foco en el subsistema técnico. En segundo lugar, se abordó entonces la dimensión de las tecnologías organizacionales⁸, concibiendo a este concepto como el instrumento mediante el cual las organizaciones producen bienes y servicios para dar respuesta a sus fines. A su vez, para alcanzar este propósito, se requiere transformar insumos materiales y/o simbólicos aplicando conocimientos específicos.

En la representación gráfica de la figura 2 se pueden observar las relaciones entre los conceptos presentes en la noción de tecnología organizacional explicada previamente.

Figura 2. Concepto de tecnología organizacional



Fuente: Elaboración propia.

Dentro de la misma dimensión, también se exploró una clasificación tradicional de tecnologías organizacionales, con base en la cual se propuso una actualización. Según su formulación inicial, las tecnologías organizacionales pueden clasificarse en dos grandes grupos de diferente nivel: 1) tecnologías sustantivas (o centrales), y 2) tecnologías de gestión (o administrativas).

Al interior del subsistema técnico de la organización, las tecnologías sustantivas se encuentran en el primer nivel, razón por la cual también se las denomina centrales o básicas. Estas tecnologías están directamente relacionadas con la actividad fundamental de la organización, al punto en que su inexistencia podría significar la no satisfacción de objetivos organizacionales. Por ejemplo, en un hospital, las tecnologías de diagnóstico y tratamiento serían sustantivas, porque le permiten alcanzar los objetivos de curar y rehabilitar pacientes.

Por su parte, las tecnologías de gestión se ubican en un segundo nivel, ya que existen en función de las sustantivas, a las que deben adaptarse y servir. En este sentido, se relacionan indirectamente o condicio-

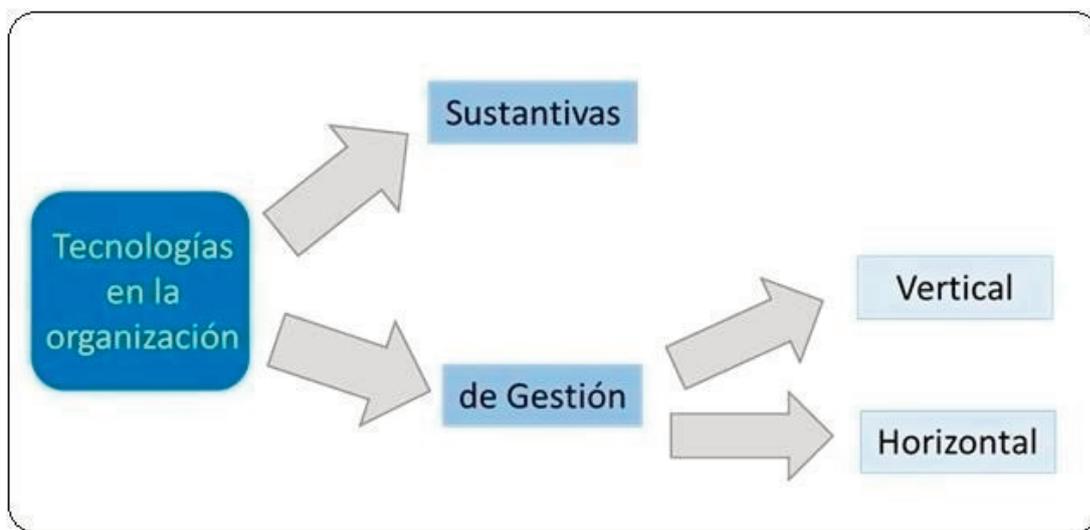
⁸ Para profundizar respecto de la noción y clasificación de tecnologías organizacionales, ver Suárez y Felcman ([1975] 2020). También se encuentran precisiones sobre esta clasificación en Thompson (1967).

nan —sin determinar— la actividad fundamental de la organización. Así, se vinculan a otras actividades, destinadas a producir y analizar información, planificar, implementar y controlar cursos de acción, que existen para dar apoyo a las actividades de transformación desarrolladas a través de tecnologías básicas (Suárez y Felcman, [1975] 2020, 87-88). Un ejemplo de tecnología de gestión sería el sistema de compras y contrataciones de un hospital, porque es relevante para el funcionamiento de la organización, pero no se relaciona directamente con su actividad fundamental.

En el siguiente paso, se profundizó en el análisis del concepto «tecnologías de gestión» y se decidió especificarlo, identificando dos subtipos en su interior, lo que dio origen a la denominación «horizontales» y «verticales», según hubiera vinculación con la división del trabajo horizontal o vertical de la organización. Mientras en el primer subtipo se encuentran tecnologías administrativas conectadas con procesos intraburocráticos comunes a toda la organización (Recursos Humanos, Compras, Finanzas, etc.), el segundo grupo de tecnologías de gestión se relaciona con procesos de la actividad administrativa que dan apoyo o asisten para el logro de los objetivos organizacionales (planificación, toma de decisión, implementación, registración, control, archivo, coordinación, etc.).

En la figura 3 se representa gráficamente la clasificación de tecnologías organizacionales recién comentada.

Figura 3. Clasificación de tecnologías organizacionales



Fuente: Elaboración propia en base a Suárez y Felcman ([1975] 2020).

Explorada la formulación inicial de la clasificación de tecnologías organizacionales, se avanzó luego en la actualización en función de su aplicación al análisis de los cuatro sistemas testigo estudiados en la línea de base.

A la luz de la clasificación de tecnologías organizacionales, los cuatro sistemas bajo estudio se analizaron como tecnologías de gestión. Por tratarse de sistemas de gestión interna o intraburocrática, transversales

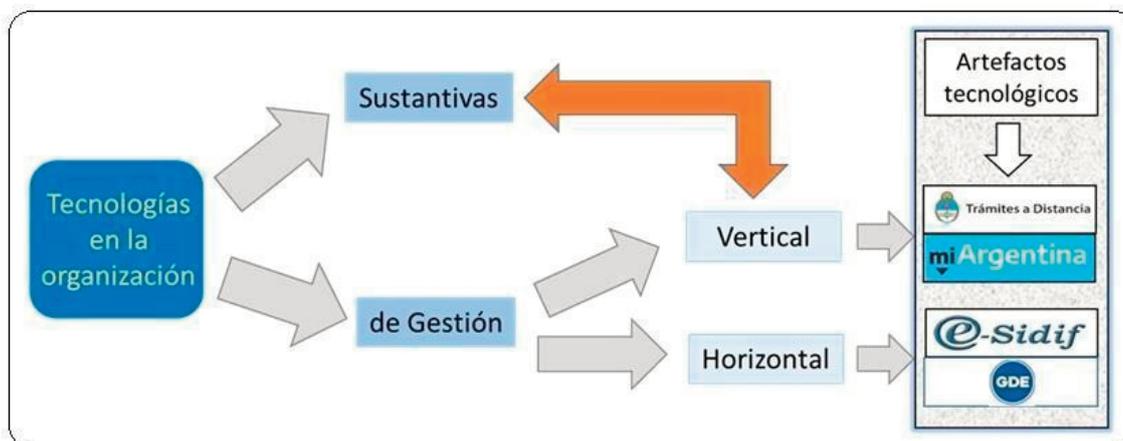
y comunes a todo el Estado, e-SIDIF y GDE se catalogaron como tecnologías horizontales, mientras que TAD y Mi Argentina —en tanto sistemas de gestión del vínculo con la ciudadanía que potencian las mecánicas operativas propias de cada unidad— se categorizaron como tecnologías verticales⁹.

Sin embargo, en este punto se consideró la necesidad de actualizar la tipología elaborada por Suárez y Felcman ([1975] 2020), al postular una tendencia hacia la confluencia de tecnologías verticales y sustantivas, debido al potencial que tienen las tecnologías digitales para mejorar la relación del Estado con la ciudadanía, lo que hace que dimensiones de apoyo se puedan solapar con las sustantivas.

En cuanto a los casos de estudio clasificados como sistemas verticales, por un lado, se puede decir que TAD ha modificado la relación que las organizaciones públicas tenían con la ciudadanía, introduciendo mejoras que impactan en las tecnologías sustantivas. Por otro lado, si se tiene en cuenta que Mi Argentina busca alcanzar mayor eficiencia en la aplicación de diferentes políticas públicas, también se la puede relacionar con las tecnologías sustantivas de los organismos estatales.

A continuación, la figura 4 representa gráficamente la actualización propuesta para la clasificación inicial de tecnologías organizacionales. La modificación se refleja a través de una flecha de doble punta que vincula las tecnologías de gestión vertical con las sustantivas. Además, se puede observar la relación de los cuatro sistemas testigo con las tecnologías de gestión horizontales y verticales.

Figura 4. Clasificación de tecnologías organizacionales actualizada



Fuente: Elaboración propia en base a Suárez y Felcman ([1975] 2020).

Adquiridas las herramientas conceptuales de la organización estatal como sistema sociotécnico abierto y, al interior del subsistema técnico, de las tecnologías organizacionales en sus diferentes tipos y subtipos, en tercer lugar, se analizaron las nociones de gobierno electrónico, gobierno digital y gobierno abierto.

Más allá de su relación con las distintas olas de modernización del Estado argentino desde comienzos del

⁹ Para un desarrollo mayor sobre los antecedentes y las características de los sistemas testigo o casos de estudio de la investigación (Sistema Integrado de Información Financiera Internet [e-SIDIF], Gestión Documental Electrónica [GDE], Trámites a Distancia [TAD] y Mi Argentina), ver Páez Arenas, Chirino, Bisurgi y Rodrigo (2023).

siglo XXI¹⁰, interesa aquí introducir algunos elementos principales asociados a los tres conceptos.

El gobierno electrónico se identifica con el origen del cambio de modalidad desde la analógica hacia la digital. De los tres conceptos, fue el primero en el que se depositaron esperanzas sobre su contribución a la modernización estatal, al incorporar herramientas tecnológicas para simplificar, efficientizar y en general, mejorar el funcionamiento de los procesos internos en las organizaciones públicas.

El gobierno digital incorpora la lógica de plataforma en la provisión de bienes y servicios públicos, al previo desarrollo de la digitalización del Estado como proceso de transformación de los datos disponibles a formato digital. Si bien este concepto comparte con su antecesor la preocupación por la eficacia y la eficiencia en los procesos internos de la administración, debido a su intención de mejorar la prestación de servicios hace mayor hincapié en la relación con la sociedad.

Por su parte, el gobierno abierto —como fue definido en el Memorandum (2009) del expresidente de los Estados Unidos Barack Obama, y se hizo luego extensivo a nivel internacional mediante la Alianza para el Gobierno Abierto— basa la relación entre el Estado y la ciudadanía en tres pilares: la transparencia con rendición de cuentas, la colaboración y la participación en la formulación de políticas públicas. Si bien en este caso no hay una relación necesaria con las tecnologías digitales¹¹, el uso de estas genera una sinergia que lo refuerza, al punto en que se considera al gobierno abierto una estrategia más para el desarrollo y aplicación de herramientas tecnológicas.

De esta forma, aunque con variaciones en el enfoque de cada uno, los tres conceptos confluyen en última instancia en la promoción del uso de tecnologías digitales en la gestión pública.

El vínculo del Estado con la ciudadanía mediante tecnologías digitales en la Argentina

Para comenzar el recorrido por este eje de análisis, el Índice de Gobierno Digital desarrollado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)¹² puede ser de utilidad a fin de tomar un parámetro sobre la situación actual de las tecnologías digitales en la Argentina y, más precisamente, en relación al vínculo del Estado con la ciudadanía.

El índice abarca seis dimensiones en función de las cuales mide el nivel de desarrollo del Gobierno Digital entre los países miembros y asociados a la OCDE. Las dimensiones son: digital por diseño, impulsado por

¹⁰ En cuanto a la relación entre las distintas olas de modernización del Estado argentino y los modelos de gobierno electrónico, digital y abierto, a principios del siglo XXI, el Plan Nacional de Modernización del Estado (Decreto 103/2001) incorporó el objetivo de desarrollar lo que ya se conocía como gobierno electrónico.

En 2016, el primero de los cinco ejes del nuevo Plan de Modernización del Estado (Decreto 434/2016) se titulaba «Plan de Tecnología y Gobierno Digital». En él, se priorizaron la interacción entre el ciudadano y los diferentes organismos públicos, y el avance hacia una administración sin papeles. Por otra parte, a través del mismo decreto, también se estableció un eje sobre «Gobierno Abierto e Innovación Pública».

¹¹ Como lo expone Oszlak (2013), «un gobierno podría considerarse 'abierto' en tanto promoviera el involucramiento en la gestión de organizaciones sociales y ciudadanos, sin que ello deba darse, necesariamente, mediante interacciones virtuales a través de las tecnologías actuales disponibles» (p. 4).

¹² Para más información sobre el Índice de Gobierno Digital (2019) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), consultar <https://www.oecd.org/gov/digital-government-index-4de9f5bb-en.htm> y <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/4de9f5bb-en.pdf?expires=1675959369&id=id&accname=guest&checksum=EA53C00E3F49CCAB2982B61AE18F4E85>.

los datos, abierto por defecto, actúa como plataforma, dirigido por el/la usuario/a, y proactivo. Su última actualización es del año 2019, por lo cual refleja el estado previo a la pandemia del coronavirus (COVID-19).

Según los resultados de la última medición realizada entre treinta y tres países miembros y asociados, el índice obtenido por la Argentina es de 0,34 (sobre un valor máximo de 1), lo cual, tanto en sí mismo como en comparación con otros países del Cono Sur asociados a la OCDE¹³, habla de un valor modesto. En el caso de Brasil, este registro asciende a 0,52, y en el de Uruguay, a 0,60, siendo el promedio de los países de la OCDE, 0,50. Sin embargo, estas medidas cuentan como parámetro general que, al desagregarse en dimensiones, aporta información más específica.

De esta forma, en la dimensión «dirigido por el/la usuario/a», la Argentina baja casi un punto y medio respecto de su valor general, llegando a 0,20; suben Brasil (0,54) y Uruguay (0,65); y descienden los países de la OCDE (0,47), aunque muy poco en relación con el valor argentino. En cuanto a las dimensiones «proactivo» y «actúa como plataforma», el país también muestra registros bajos en la comparación regional e internacional.

A diferencia de lo que ocurre en las otras dimensiones, la performance de las tres anteriores, que a su vez se pueden conectar con el eje bajo análisis, informa sobre un retraso relativo del Estado argentino en su relación con la ciudadanía.

A las consideraciones previas, se les suman otras que surgen en el contexto de pandemia y pospandemia del COVID-19 en que se realizó el estudio, como la heterogeneidad de la oferta virtual estatal y las brechas digitales, resultando esta última una cuestión crítica que apareció tanto en entrevistas y grupos focales como en conversatorios con trabajadores/as públicos/as.

Respecto de este tema, no sólo hay que tener en cuenta las brechas de acceso¹⁴ de ciudadanos/as, sino también la diferente apropiación tecnológica según provincias¹⁵ y municipios, así como dentro de la propia administración pública, de acuerdo a las capacidades instaladas de que disponga cada oficina estatal en particular.

¹³ Con relación al Índice de Gobierno Digital de la OCDE, en el apartado sobre el vínculo del Estado con la ciudadanía, se compara a la Argentina sólo con Brasil y Uruguay, ya que los tres países del Cono Sur en la medición de 2019 estaban asociados a la organización, mientras que Chile era miembro desde 2010. Con posterioridad a esta medición, el 25 de enero de 2022, el Consejo de la OCDE decidió iniciar las conversaciones con Argentina, Brasil y Perú como candidatos a ser países miembros. Otro país de América del Sur que fue recientemente incorporado es Colombia (2020).

¹⁴ Respecto de las brechas de acceso, Van Dijk y Hacker (2003) se refieren a cuatro dimensiones: 1. Acceso material: falta de equipamiento informático y/o de conexión a la red. 2. Acceso a las destrezas: falta de habilidades digitales debido a una educación inadecuada. 3. Acceso emocional: falta de experiencia digital causada por desinterés, ansiedad o rechazo a las nuevas tecnologías. 4. Acceso al uso: falta de oportunidades de uso significativo.

¹⁵ En un trabajo de Cao y Vaca (2019), se resumen una serie de investigaciones de seguimiento de la brecha digital en el nivel provincial, la cual presenta un paralelismo notable con las desigualdades económicas y sociales propias de cada región. La evolución de los indicadores se analiza en tres periodos diferentes (1978, 2001 y 2017), y se confirma un patrón recurrente: el retraso de las provincias del área norte y oeste (regiones del NOA, NEA y Cuyo) con respecto al centro (CABA, provincias de Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe). Por su parte, la región patagónica muestra una situación más indefinida, con índices que, según el caso, son superiores o inferiores al promedio del país.

La multicanalidad¹⁶ fue otro tema recurrente entre los/as expertos/as consultados/as, con coincidencias en que los canales digitales debieran ser optativos y no forzarse a abandonar por completo las instancias presenciales. Desde esta mirada, se pensaría en contar con más de un canal de atención según la población objetivo, concibiendo la interacción digital como un derecho más que como una obligación.

Por su parte, es innegable el peso que las plataformas digitales vienen adquiriendo como canal de atención virtual desde la experiencia del aislamiento social preventivo y obligatorio (ASPO).

Cabe destacar que durante la pandemia los sistemas TAD¹⁷ y Mi Argentina¹⁸ permitieron que los organismos públicos pudieran seguir operando en modalidad remota, así como gestionando tramitaciones y prestando servicios a distancia a la ciudadanía.

Sin embargo, más allá de reconocer que las plataformas digitales vienen transformando la manera en que se concebía la relación con la ciudadanía, lo que trae aparejados algunos beneficios como una mayor eficiencia, accesibilidad y transparencia, también es dable considerar otras consecuencias que puede llegar a acarrear este cambio.

En este sentido, un aspecto a tomar en cuenta es el protagonismo de la visibilidad que adquiere el Estado en la modalidad presencial. En el caso de la atención remota y virtual, es muy probable que la conciencia sobre la materialidad estatal se diluya. Respecto a la multicanalidad, esta sería una razón más para evaluar si mantener al menos algunos centros de atención personal con servicios básicos para la ciudadanía, como espacios físicos donde pueda combinarse la atención humana con la digital asistida por seres humanos.

Otra cuestión igualmente importante en el vínculo entre Estado y ciudadanía es la identidad digital, entendida como el perfil personal que en el mundo virtual se corresponde con una persona física. Este desarrollo y su asociación a una firma digital habilita una gran cantidad de oportunidades de interacción virtual con usuarios/as de servicios estatales, entre las que se encuentran el procesamiento de trámites digitales y la gestión de políticas públicas. En este sentido, además del desarrollo de la firma digital y de la utilización del sistema TAD, otra plataforma digital, Mi Argentina, significó un avance ya que permite la identificación en dispositivos del documento de identidad.

Aún con estos adelantos, el horizonte en la mira indica que actualmente queda mucho camino por recorrer a fin de alcanzar una identidad digital única y segura para la relación de cada ciudadano/a con el Estado.

¹⁶ Con relación a la multiplicidad de canales de atención, un concepto que ha ido ganando relevancia en un contexto cada vez más digital y conectado es el de «omnicanalidad». El principal aspecto que marca la diferencia con la multicanalidad es que, mientras esta no integra todos los canales entre sí, la omnicanalidad establece una integración cohesionada mediante la cual funcionan de manera conjunta y fluida en cada uno de los puntos de contacto del recorrido del/la usuario/a.

¹⁷ Trámites a Distancia (TAD) es una plataforma digital que permite a ciudadanos/as argentinos/as realizar trámites ante organismos públicos nacionales de manera remota, ya sea desde su domicilio, oficina o dispositivo móvil. La plataforma fue creada por la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación en 2016.

¹⁸ Mi Argentina es un servicio multiplataforma mediante el cual se accede vía internet a una ventanilla única de trámites y servicios que el Estado provee, con una única sesión y en un mismo lugar. Cada usuario cuenta con su propio perfil digital. Este desarrollo fue lanzado en 2018.

Por otra parte, en cuanto a la introducción de inteligencia artificial (IA) para la atención a la ciudadanía, en el último tiempo han proliferado los *chatbots*¹⁹ o asistentes virtuales tanto en la Administración Pública Nacional como en provincias y municipios.

De manera similar a lo que sucede con las plataformas digitales, la adopción de esta modalidad de atención virtual significa una transformación de la relación del Estado con la ciudadanía.

Asimismo, tanto los asistentes virtuales como las plataformas digitales remiten a la automatización de gran parte de la gestión estatal en torno al uso de algoritmos. En este sentido, por un lado, la IA tiene el potencial de modificar la forma en que los Estados ofrecen servicios a la ciudadanía; puede automatizar tareas, mejorar la eficiencia y precisión, y proporcionar un servicio de mayor calidad (Estévez y Solano, 2023).

Sin embargo, por otro lado, estas herramientas también implican nuevos desafíos, por ejemplo, para la administración de los recursos humanos a cargo de la intermediación burocrática, quienes requerirían de una mayor capacitación acorde con las nuevas necesidades.

En continuidad con lo expresado sobre la situación actual, los/as expertos/as y referentes consultados/as manifestaron su opinión y apreciaciones sobre el futuro a mediano plazo de las tecnologías digitales en la administración pública.

Una primera coincidencia en entrevistas y grupos focales se dio en torno a la concepción de las tecnologías digitales como herramientas útiles para ampliar y mejorar la relación del Estado con la ciudadanía.

Además, las personas entrevistadas advirtieron que, en un contexto de innovación constante, el Estado está quedando rezagado en comparación con el sector privado, y que este retraso relativo podría conducir a las organizaciones públicas a una pérdida de legitimidad frente a la sociedad.

Respecto a las políticas públicas, expertos/as destacaron la velocidad, exactitud y transparencia que pueden aportar las tecnologías digitales. También manifestaron que ayudarían a diagnosticar mejor las necesidades de las poblaciones objetivo, lo que facilitaría un diseño de mayor calidad y precisión.

En relación con la atención a la ciudadanía, si bien se prevé que la modalidad presencial seguirá disminuyendo, en la opinión de varios especialistas, no se avizora que desaparecerá por completo en el corto plazo. No obstante, se vislumbra la posibilidad de que esta modalidad no dure por siempre.

Aun así, sobre este punto, las opiniones de los/as entrevistados/as se encuentran divididas entre quienes promueven una rápida automatización, debido a una mayor eficiencia y transparencia, y quienes defienden el mantenimiento de instancias de atención presencial, principalmente frente a necesidades específicas que en general se vinculan con los niveles socioeconómicos más bajos.

En cuanto a la automatización, y en continuidad con lo que viene ocurriendo, se considera que los bots

¹⁹ Un antecedente reciente sobre la utilización de *chatbots* en los diferentes niveles de gobierno es «Tina», la asistente virtual del Estado nacional. El *chatbots* se encuentra integrado en Mi Argentina, WhatsApp y Argentina.gov.ar, y ofrece tanto información como servicios automatizados para toda la ciudadanía. La herramienta fue desarrollada por la Secretaría de Innovación Pública de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación en 2022.

de inteligencia artificial serán uno de los instrumentos para la atención ciudadana que antes se expandirán por toda la administración pública²⁰.

Sin embargo, en paralelo con el avance de este proceso, se recomienda articular alternativas de contacto con la ciudadanía como, por ejemplo, espacios de consulta para medir y evaluar el nivel de satisfacción o de respuesta a las necesidades, así como para que cada ciudadano/a pueda sugerir mejoras que recuperen su experiencia como usuario/a. Y, junto a la consulta directa, otra posibilidad será explorar entornos como las redes sociales, con una escucha activa y sensible para captar las necesidades de innovación pública, comunicación y participación ciudadana.

Entre los principales desafíos de las administraciones públicas para el vínculo con la ciudadanía a través de tecnologías digitales, se destaca la relevancia de atender las brechas digitales y las asimetrías de acceso y accesibilidad que se les presentan a los/as ciudadanos/as.

En este sentido, al diseñar políticas públicas para cerrar las brechas, cabrá contemplar las diferentes realidades ciudadanas en términos de lugar de residencia, nivel sociocultural, acceso a dispositivos, conectividad, competencias digitales y eventuales capacidades diferentes, entre otras.

También habrá que abordar las brechas digitales en su dimensión estatal y, en especial, las diferencias que se registran en aquellas oficinas públicas que funcionan como ventanilla de atención ciudadana. En repetidas ocasiones, estas dependen de la administración provincial o municipal, y es frecuente que cuenten con dificultades de conectividad, escasez de dispositivos y equipos informáticos compartidos. Además, no es habitual que se les asignen los recursos —técnicos, humanos y financieros— necesarios para cumplir las tareas por las que son responsables, ni para poder realizar un mantenimiento y actualización adecuados.

Por lo tanto, frente al diseño de políticas para el despliegue tecnológico, será necesario realizar un diagnóstico de la situación de cada una de las unidades que brindan atención a la ciudadanía, para evitar que luego tengan lugar una baja efectividad y un desaprovechamiento de las inversiones públicas, debido a la escasez de capacidades instaladas en el último eslabón de la cadena de gestión, es decir, donde se produce el contacto con el/la usuario/a final de los servicios estatales.

A continuación de la superación de las brechas, el siguiente objetivo para un Estado del futuro sería la generación de procesos de identidad digital para las personas humanas y jurídicas. Este camino conduciría al desarrollo de una ciudadanía digital, al interior de la cual cada ciudadano/a podría tomar la forma de un avatar y circular en un territorio digital con soberanía argentina, compartir experiencias, llevar adelante emprendimientos, cumplir con obligaciones y ser sujeto de derecho.

Si bien en este análisis se ha obviado profundizar en los demás ejes, para que el desarrollo de las tecnologías digitales en el vínculo del Estado con la ciudadanía sea armónico, tendrá que complementarse con

²⁰ Como se menciona en el desarrollo del artículo, el uso de la inteligencia artificial puede ser muy beneficioso. Sin embargo, también presenta riesgos. En este sentido, Zuiderwijk, Chen y Salem (2021) identifican ocho desafíos, entre los que resaltan la forma en que se van a procesar los datos para evitar sesgos algorítmicos, y si van a ser compartidos en los distintos niveles de gobierno.

una infraestructura crítica en consonancia con los servicios que se presten, una gobernanza de datos y algoritmos que asegure tanto la protección de datos personales como la no reproducción de sesgos discriminatorios, y la interoperabilidad entre los sistemas y las bases de datos con que cuentan los organismos públicos, de manera tal que, a partir de una transformación integral de la organización estatal que involucre además su propia cultura, se llegue a brindar servicios públicos que pongan en el centro a la ciudadanía.

Revisada la información obtenida a lo largo del estudio, a continuación, se presentan algunas reflexiones sobre el futuro de las tecnologías digitales en la administración pública según el modelo de gestión estatal que prevalezca.

En este sentido, cabe mencionar que la investigación se orienta por la existencia de tres posibles modelos de gestión pública: neoliberal, socialdemócrata y nacional popular. En el estudio se los denomina «Nueva Gerencia Pública», «Poligobernanza» y «Neoweberianismo». El diseño de estos modelos tiene su origen en la publicación de Blutman y Cao (2019), donde reciben el nombre de «Dogma vigente», «Camino sinuoso» y «Regreso al futuro» respectivamente. Cada uno de ellos remite a un núcleo conceptual sobre el Estado y la administración pública, del cual se derivan una aproximación ideológica y una propuesta política diferenciadas. También presentan un tipo de gobernanza distinto: en el primer caso, centrada en el mercado; en el segundo, en la sociedad civil; y en el tercero, en el Estado.

En términos generales, se los describe de la siguiente forma:

- La Nueva Gerencia Pública manifiesta las ideas ortodoxas que avalan el capitalismo globalizado, el papel rector de los organismos multilaterales de crédito —como el FMI o el Banco Mundial—, y una geopolítica centrada en el Occidente desarrollado.
- La Poligobernanza remite a una visión socialdemócrata de la sociedad que promueve la alianza de sus actores, denominados «organismos de la sociedad civil», hacia los que impulsa una articulación horizontal o en red.
- El Neoweberianismo expresa la perspectiva de los movimientos nacional populares latinoamericanos, que ponen al Estado en el centro de la escena política como expresión de la voluntad popular, articulando liderazgos fuertes y decisionistas con una sociedad movilizada.

Específicamente en relación con las tecnologías digitales, los modelos de gestión pública que se asocian con los tipos de gobernanza mencionados se resumen en la figura 5, donde además el análisis se desgrega en los cuatro ejes propuestos para el estudio. Así se sintetiza tanto la concepción de las tecnologías digitales como el tipo de tratamiento que cada uno de estos modelos les daría en el futuro de mediano plazo.

Figura 5. Contenido de las tecnologías digitales según modelo de gestión pública

Eje	Nueva gerencia Pública	Poligobernanza	Neoweberianismo
Infraestructura crítica	Utilización de las soluciones tecnológicas que desarrolla el mercado.	Desarrollos tecnológicos público-privados y control de regulaciones por la sociedad civil.	Infraestructura digital y desarrollo de soluciones tecnológicas por parte del Estado.
Transformación organizacional	Tercerización: sistemas de gestión, talentos TIC y rediseño de procesos a cargo del sector privado.	Promoción de cultura organizacional innovadora, retención de perfiles estratégicos, y cooperación público-privada y del tercer sector.	Prioridad en desarrollo de sistemas de gestión estatales y reconversión laboral con capacitación para nuevas funciones a cargo del Estado.
Vínculo con la ciudadanía	Prioridad en la eficiencia para el uso de la Inteligencia Artificial (IA). Promoción de la economía a través de mecanismos de Gobierno Abierto.	Prioridad en fortalecer lazos mediante mecanismos de participación ciudadana con Inteligencia Artificial.	Promoción de la inclusión digital y de la participación de actores organizados. Multicanalidad: atención analógica y digital.
Gobernanza de datos y algorítmica	Almacenamiento de datos públicos en servidores privados, con convenios de confidencialidad. Sistemas técnicos de control externo para regulación de algoritmos.	Alianza público-privada para almacenamiento y gestión de datos. Grupos de ética con representación de la sociedad civil para regular algoritmos.	Almacenamiento de datos en repositorios estatales. Regulación y control de sesgos algorítmicos centralizada en el Estado.

Fuente: Elaboración propia.

En lo que refiere al vínculo con la ciudadanía, para resumir sus principales diferencias se puede agregar que:

- La Nueva Gerencia Pública ve en las tecnologías digitales una oportunidad para que el Estado brinde a la ciudadanía servicios públicos eficaces y eficientes, así como también calidad de las funciones gubernamentales.
- Para la Poligobernanza, las tecnologías digitales son una vía para renovar los lazos de solidaridad entre ciudadanos/as, refundar el interés cívico y promover el compromiso de múltiples actores en la gestión de lo público.
- El Neoweberianismo, por su parte, pone el eje en superar la brecha digital para garantizar que todos los niveles estatales —Nación, provincias y municipios— y la ciudadanía en su conjunto tengan acceso a las tecnologías digitales, haciendo hincapié en unidades estatales, sectores y poblaciones más vulnerables.

Conclusiones

Para finalizar, se incluyen algunas consideraciones relacionadas con el estudio de las tecnologías digitales en la Administración Pública Nacional argentina. Y se agregan otras vinculadas con la focalización temática de este artículo, es decir, en referencia a la relación entre el Estado y la ciudadanía.

En cuanto a la investigación sobre las tecnologías digitales, una primera observación se dirige a considerar que su contexto temporal fue en parte simultáneo con la experiencia que significó la llegada de la pandemia del COVID-19, el aislamiento social preventivo y obligatorio (ASPO) y el trabajo remoto en la ad-

ministración pública argentina²¹.

En un contexto como este, se terminó generando en tiempo presente una situación cuasiexperimental similar a un futuro con primacía de las relaciones virtuales. De esta forma, las circunstancias descritas dirigen a advertir que las opiniones relevadas a lo largo del estudio pueden haber sido influenciadas por el impacto de esa coyuntura.

En tales condiciones, también es innegable el esfuerzo efectuado al diseñar, organizar y cumplir con cada una de las etapas de la investigación. Asimismo, como resultado de su realización, se ofrece una serie de antecedentes para el estudio de la temática. Algunos de ellos son un marco conceptual desde el cual abordar la problemática tecnológica al interior de la administración pública, la diversidad de fases en la estrategia metodológica implementada, el estudio de sistemas testigo como línea de base, el desarrollo de cuatro ejes de análisis, y la reflexión sobre el futuro de las tecnologías digitales en relación con tres modelos de gestión estatal.

Respecto al primer punto, el marco conceptual del estudio, es importante recalcar que, aunque al interior de la administración pública como organización, el subsistema técnico deba ser tenido en cuenta —y probablemente, cada vez más—, no hay que erigir a las tecnologías organizacionales en un fin en sí mismo²², ni desdeñar la interrelación del subsistema técnico con el social a través de la cultura organizacional. En ocasiones, este último factor es decisivo para que prospere o fracase un cambio tecnológico. Por esta razón, es preciso llevar registro de las principales características culturales de la organización, y trabajar sobre ellas cuando se evalúe la necesidad de incorporar tecnologías que impliquen una posible reconversión laboral desde tareas repetitivas hacia otras que generen mayor valor público en la vinculación del Estado con la ciudadanía.

Por otra parte, hay varios elementos a considerar a la luz del recorrido realizado en el artículo sobre la relación entre el Estado y la ciudadanía mediante tecnologías digitales. Desde un comienzo, el resultado en el Índice de Gobierno Digital (OCDE, 2019) alerta sobre una situación prepandemia que indica un retraso relativo del Estado argentino en su relación con la ciudadanía.

A partir de este diagnóstico inicial, los/as referentes consultados/as mencionan componentes que adquieren un protagonismo destacado en el contexto de la pandemia y pospandemia del COVID-19. Así, hacen referencia a la heterogeneidad de la oferta virtual estatal, las brechas digitales ciudadanas y esta-

²¹ Frente a la declaración de la pandemia de COVID-19 por la Organización Mundial de la Salud (OMS) el 11 de marzo de 2020, entre otras medidas, las autoridades nacionales decidieron establecer el «Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio» (ASPO) en el Decreto 297/2020, a través del cual sólo se permitía la circulación de las personas afectadas a las actividades y servicios declarados esenciales en la emergencia. Por su parte, en la Resolución 27/2021 de la Secretaría de Gestión y Empleo Público (SGyEP) de la Nación se dispuso «la estricta y prioritaria prestación del trabajo remoto para las y los agentes (...) del Sector Público Nacional», a fin de preservar la continuidad tanto de las relaciones laborales como de los servicios que presta el Estado. De esta forma, inició un período de trabajo remoto para una gran parte de los empleados de la Administración Pública Nacional, que finalizó el 1° de mayo de 2022, según lo establecido en la Resolución 58/2022 de la SGyEP, la cual disponía para todas las reparticiones de la APN «el retorno a la modalidad de prestación de servicios que era habitual en forma previa».

²² De hecho, al introducir en el análisis la interconexión con los subsistemas de fines y recursos organizacionales, el concepto del «sistema sociotécnico» también hace un aporte para evitar que las tecnologías sean percibidas como un fin en sí mismo. A este respecto, la prioridad que adquiere la incorporación de tecnologías en la relación con la ciudadanía se debe ponderar según los objetivos a alcanzar y los recursos disponibles, los cuales son limitados por definición.

tales, la multicanalidad en la atención a la ciudadanía, las plataformas digitales y chatbots como canales de atención virtuales, y la identidad digital, entre otras cuestiones.

Además, las personas entrevistadas hacen apreciaciones sobre el futuro a mediano plazo de las tecnologías digitales en la relación entre el Estado y la ciudadanía. En este sentido, se detectan varias coincidencias y algunos puntos de disenso que se detallan a continuación.

Un primer acuerdo se genera en torno a la concepción de las tecnologías digitales como herramientas útiles para mejorar la relación con la ciudadanía. Al respecto, las voces expertas destacan su velocidad, exactitud y transparencia, así como su capacidad de realizar un mejor diagnóstico de necesidades, lo que conduciría a diseñar políticas públicas de más calidad y precisión. Otro de los argumentos esgrimidos advierte sobre la existencia de un retraso relativo en la innovación del sector público en comparación con el privado, situación que —de no saldarse— podría llevar a una pérdida de legitimidad del Estado frente a la ciudadanía.

Otro consenso se produce en torno a la oferta de varios canales para la atención ciudadana, si bien se presentan algunas diferencias a la hora de asignarle mayor o menor protagonismo a la modalidad presencial. Una de las miradas considera que este canal se encuentra en retracción y vislumbra la posibilidad de que no exista por siempre. Esto se complementa con la adhesión a una rápida automatización de la atención, justificada por una mayor eficiencia y transparencia.

Otra visión piensa que los canales digitales de atención debieran ser optativos, concibiéndolos como un derecho más que como una obligación. En este caso, se alienta el mantenimiento de instancias presenciales, especialmente para la atención de necesidades específicas, vinculadas en general con los niveles socioeconómicos más bajos.

Sobre la introducción de inteligencia artificial a través de chatbots, se prevé una continuidad en la tendencia que se viene registrando, al expresar que este canal de atención virtual a la ciudadanía será uno de los que antes se expandirán por toda la administración pública.

En cuanto a las brechas digitales, hay acuerdo en que es una cuestión crítica que debe abordarse y que se encuentra entre los principales desafíos que enfrenta la administración pública para el vínculo con la ciudadanía.

Por un lado, se destaca la relevancia de atender las asimetrías de acceso y accesibilidad que afectan a ciudadanos/as, a través del diseño de políticas públicas. Por otro, la necesidad de abordarlas en su dimensión estatal, y especialmente en las ventanillas de atención ciudadana, a partir de un diagnóstico sobre las capacidades instaladas que luego se incorpore en el diseño de políticas públicas para el despliegue tecnológico en el ámbito estatal.

A continuación de la superación de las brechas, se coincide en que el siguiente gran desafío de la administración pública en su relación con la ciudadanía consiste en la generación de procesos de identidad digital. Por este camino se llegaría al desarrollo de una ciudadanía digital, al interior de la cual cada ciu-

dadano/a tendría una identidad digital única y segura para relacionarse con el Estado.

Para finalizar el recorrido realizado en este artículo sobre la relación entre el Estado y la ciudadanía, cabe decir que, si bien se presentaron coincidencias en torno a elementos de relevancia asociados a las tecnologías digitales, también se distinguieron algunas posiciones que se pueden relacionar con los modelos de gestión pública analizados: «Nueva Gerencia Pública», «Poligobernanza» y «Neoweberianismo».

En este sentido, se identifican en mayor medida argumentos cercanos a los modelos de la Nueva Gerencia Pública y el Neoweberianismo.

En el caso de la Nueva Gerencia Pública, esto se observa en el énfasis puesto en conceptos como la eficiencia, velocidad y exactitud de las tecnologías digitales, así como en las comparaciones que, al equiparar la demanda de servicios, se establecen entre el sector público y el privado. También se advierte en la defensa de la automatización de la atención, frente a una retracción y eventual desaparición del canal presencial, siendo todos estos elementos que se pueden asociar al protagonismo que para este modelo de gestión pública adquiere el mercado.

La argumentación más cercana al Neoweberianismo, en cambio, alienta el mantenimiento de instancias presenciales para la atención de necesidades vinculadas con los niveles socioeconómicos más bajos. Además, promueve el diseño de políticas públicas que cierren las brechas digitales, atendiendo las asimetrías de acceso y accesibilidad que afectan a los/as ciudadanos/as. Y en paralelo, alienta la necesidad de abordar las brechas en su dimensión estatal, especialmente en las ventanillas de atención ciudadana, de manera tal que se asegure una mayor inclusión digital y social.

Por otra parte, si bien aparecen en menor medida que en los casos anteriores, también hay referencias que pueden asociarse al modelo de la Poligobernanza. Estas se presentan, por ejemplo, en los argumentos a favor de un tipo de gobernanza de las tecnologías digitales que combine la gestión pública con la privada.

En definitiva, más allá de un contexto disruptivo como el que enmarcó el desarrollo de la investigación, a la luz del recorrido realizado en este artículo en referencia a la relación entre el Estado y la ciudadanía, se pudieron rescatar elementos valiosos para brindar un diagnóstico de la situación actual y una reflexión sobre el futuro de las tecnologías digitales en la Administración Pública Nacional en relación con tres posibles modelos de gestión estatal.

Referencias bibliográficas

Blutman, G. y Cao, H. (2019). El futuro del Estado en la Argentina. Escenarios en disputa hacia el año 2030. EDICON.

Blutman, G., Cao, H. [et al.]. (2023). Materia Estado. El futuro del empleo público, las tecnologías digitales y las estructuras estatales. Instituto Nacional de la Administración Pública.

Cao, H. y Vaca, J. (2019). Dialéctica del desarrollo argentino entre el territorio y la sociedad de la información. *Revista de Ciencias Sociales*, 10(35), 153-171.

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (2016). Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto.

Emery, F. E. (1959). Characteristics of socio-technical systems. (Document N.° 527).

Tavistock Institute.

Estévez, E. y Solano, M. (2023, 24 de mayo). Revolución de la IA: desafíos y oportunidades para la Administración Pública en la Era Digital. CIPPEC.

Felcman, I. y Blutman, G. (2020). Cultura organizacional: nuevos dioses y la búsqueda del eslabón perdido para la transformación del Estado. *Cuadernos del INAP (CUINAP)*, 1(18).

Garza, J. y Cortez, D. (2011). El uso del método MICMAC y MACTOR análisis prospectivo en un área operativa para la búsqueda de la excelencia operativa a través del Lean Manufacturing. *Innovaciones de Negocios*, 8(16), 335-356.

Godet, M. (2007). La Caja de Herramientas de la prospectiva estratégica. Laboratorio de investigación en prospectiva estratégica, CNAM, Instituto Europeo de Prospectiva estratégica. Documento disponible en Laboratorio de Investigación en Prospectiva, Estrategia y Organización LIPSOR.

Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies. Transparency and Open Government. Publicado en el Federal Register el 26 de enero de 2009.

Naser, A. y Concha, G. (2011). El gobierno electrónico en la gestión pública. Serie Gestión pública N° 73. ILPES, CEPAL, Naciones Unidas, Santiago de Chile.

Naser, A., Ramírez-Alujas, Á. y Rosales, D. (2017) (eds.). Introducción. Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe. Libros de la CEPAL N° 144 (LC.PUB.2017/9-P). CEPAL, Santiago de Chile.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2019). Índice de Gobierno Digital OCDE 2019. Resultados y mensajes clave.

Oszlak, O. (2013). Gobierno abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública.

Colección de documentos de trabajo sobre e-Gobierno, Red GEALC.

Páez Arenas, A., Chirino, C., Bisurgi, F. y Rodrigo, R. (2023). Los desafíos sociotécnicos digitales para el desarrollo de las administraciones públicas futuras. *Cuadernos del INAP (CUINAP)*, 4(111).

Pasmore, W. & Khalsa, G. (1993). The contributions of Eric Trist to the social engagement of social science. *Academy of Management Review*, 18(3), 546-569.

Suárez, F. y Felcman, I. (2020). Tecnología y Organización. Cuadernos del INAP (CUINAP), 1(38).

Suárez, F. y Felcman, I. (1975). Tecnología y Organización. El Coloquio.

Thompson, J. D. (1967). Organizations in Action: Social Science Bases of Administrative Theory. McGraw-Hill.

Trist, E. L. & Bamforth, K. W. (1951). Some social and psychological consequences of the longwall method of coal-getting. Human Relations, 4(1), 3-38.

Trist, E. L., Higgin, G. W., Murray, H. & Pollock, A. B. (1963). Organizational choice: Capabilities of groups at the coal face under changing technologies. The loss, rediscovery & transformation of a work tradition. Tavistock.

Van Dijk, J. & Hacker, K. (2003). The Digital Divide as a Complex and Dynamic Phenomenon. The Information Society, 19(4), 315-326.

Zuiderwijk, A., Chen, Y. C. & Salem, F. (2021). Implications of the use of artificial intelligence in public governance: A systematic literature review and a research agenda. Government Information Quarterly, 38(3), 101577.