

# Comunicación gubernamental: desafíos sobre el uso y traspaso del patrimonio digital de los gobiernos

Beron, Juan Manuel\*

Universidad Nacional de Córdoba

Recibido:  
11 de noviembre de 2022  
Aprobado:  
30 de mayo de 2023

## Resumen

La comunicación ha mutado a lo largo del tiempo, definiéndose en la actualidad como una relación directa entre la política y la ciudadanía. Además, se presenta como una potente herramienta, tanto para legitimar la gestión del oficialismo como para conectar con el electorado desde la oposición. Los avances en términos normativos sobre las redes sociales en Argentina aún son escasos. Apenas contamos con regulaciones meramente descriptivas en la pauta publicitaria en época electoral para justificar gastos.

Los gobiernos se enfrentan al reciente y urgente desafío de la administración de los contenidos digitales que se publican en las cuentas oficiales.

Lo que se construye a través de estrategias de comunicación y se traduce en un tweet, una publicidad de Facebook o una historia de Instagram, son activos digitales gubernamentales que merecen el reconocimiento, el uso responsable, el traspaso adecuado y el resguardo necesario. Los activos digitales son ni más ni menos que la construcción de la historia de los gobiernos en la era digital.

Este trabajo se propone llevar a cabo un análisis sobre los activos digitales desde la comunicación gubernamental con aportes de Mario Riorda y la gobernanza digital desde los planteos de Alejandra Naser, por otro lado, es el objetivo de este escrito recorrer brevemente un hecho histórico que refleja el problema de la falta de protocolos de traspaso en Argentina, realizar un primer registro de cómo se encuentra la situación en la provincia de Córdoba y, finalmente, revisar las experiencias que han tenido otros países en el mundo.

## Palabras clave

*Activos digitales, Protocolo de traspaso, Comunicación gubernamental, Gobernanza digital*

\* Licenciatura en Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Córdoba - mail institucional: [juanberon@mi.unc.edu.ar](mailto:juanberon@mi.unc.edu.ar)

## Pensar en activos digitales

Los activos digitales (Perez Paladino, 2021, p. 9) son un concepto muy poco investigado dado que las discusiones y debates en torno a este fenómeno comienzan a establecerse en los últimos años. Es por eso que se decide avanzar con una definición propia sobre los mismos. Se entiende como activos digitales todos los contenidos que se transmiten, publican, comparten, exponen y promocionan desde los canales oficiales de comunicación utilizados por los gobiernos. Estos pueden ser, por ejemplo, una publicación de Instagram, un parte de prensa publicado en la web oficial del gobierno, un anuncio compartido en Twitter o un acto que se transmita por Youtube.

Con estas definiciones en mente, partiremos de la base de que las redes sociales han generado un proceso transformador en la estructura y en el modo en que nos informamos para pensar en clave de activos digitales. No cabe dudas que nos encontramos en un mundo donde la horizontalidad es el aspecto central y reinante de la comunicación, cualquier persona, desde cualquier lugar con un dispositivo tecnológico tiene la posibilidad de crear información, compartirla y emitir mensajes.

En este sentido, los gobiernos asumen un papel esencial como generadores de información constante para la ciudadanía, la comunicación gubernamental es cada vez más personalizada y más segmentada, lo que hace necesario un acompañamiento integral en la implementación de una estrategia, en el seguimiento de las comunicaciones oficiales y en la optimización de recursos tecnológicos.

Pensar en activos digitales supone reflexionar sobre la masividad de contenidos que se publican en las cuentas oficiales de los gobiernos, pero también requiere de la capacidad de acción desde la gobernanza digital para definir “los alcances y contenidos, la política pública, el marco normativo, el liderazgo, la infraestructura y las soluciones comunes” (Naser, 2021, pp.14) que sirvan en pos de construir una base sustentable en materia de comunicación.

También cabe destacar que al trabajar sobre activos digitales estamos incidiendo en un bien público, un patrimonio que le pertenece a la ciudadanía y, por lo tanto, éstos se convierten en un servicio más que el Estado se encuentra obligado a supervisar y administrar de manera adecuada. Entonces, la necesidad de profundizar en la articulación y la coordinación de políticas públicas que abarquen a todos los sectores involucrados (Estado, sociedad civil y sector privado) debe ser una garantía para asegurar un correcto uso y traspaso de los activos.

Para ello sería necesario la presencia de mecanismos estatales que surjan desde la implementación de estrategias y

programas de gobierno abierto, con el fin de: impulsar interés por reforzar las capacidades del Estado en el espacio digital, afianzar la cooperación internacional y entre gobiernos locales, implementar marcos normativos que doten de seguridad jurídica y fomentar la participación de sectores académicos y técnicos que puedan aportar conocimiento, como así también, el interés de los privados para colaborar en cuestiones que atañen a la capacidad de resguardo de activos digitales.

El desafío planteado desde la gobernanza digital se enmarca en una relación indispensable con la comunicación gubernamental, donde la primera buscará “alcanzar competencias y cooperación para crear valor público y la optimización de los recursos de los involucrados, mediante el uso de tecnologías digitales” (Naser; 2021, pp.14), mientras que la segunda buscará dotar de legitimidad a la gestión de los gobiernos. En este sentido, Mario Riorda (2008) afirma que “si no hay consenso, no hay buena gestión” (p.27) haciendo referencia a la necesidad constante de los gobiernos por buscar la legitimidad de sus acciones y con ello el consenso para lograr una buena gestión.

Así como lo enmarcamos con la gobernanza digital, para la comunicación gubernamental también debería ser una prioridad pensar en activos digitales. En este sentido, Mario Riorda (2011) plantea que la publicidad gubernamental es una herramienta de un gobierno democrático para hacer explícitos sus propósitos hacia un amplio sector de la sociedad (p. 106). Entonces, en la actualidad resultaría imprudente no contar con protocolos que establezcan pautas y limitaciones generales sobre el uso de los activos digitales o del traspaso de los mismos. Sería importante que los gobiernos no dependieran de la buena fe de funcionarios que se encarguen de responsabilizarse por estas prácticas, sino que, debe considerarse crear pautas desde el mismo Estado para preservar uno de los aspectos fundamentales que conciernen a esta institución, el de la transparencia.

El ejercicio de la comunicación gubernamental sin dudas tiene efectos (directos o indirectos) en la ciudadanía, cada mensaje, cada iniciativa, cada proyección que surge desde los equipos de comunicación de los gobiernos tiene una implicancia natural en la población que, si lo pensamos a mediano o largo plazo, produce una sinergia donde “se cultiva el rol deseado de los atributos de la ciudadanía y complementariamente, se crean condiciones materiales y no materiales para sostener esa ciudadanía, a través del desarrollo de símbolos y mitos que configuran elementos de identidad” (Riorda; 2011, p. 106).

Los activos digitales no se presentan como una nueva modalidad de justificar el gasto público en comunicación para beneficiar a los

gobiernos oficialistas, sino, como un pedido de reconocimiento de un instrumento clave que tiene presencia en la estabilidad de las sociedades democráticas. Además, la regulación de procesos, como el traspaso de activos entre gobiernos, que deben garantizarse desde la institucionalidad, la transparencia y el gobierno abierto. Así como hay un protocolo para atender al traspaso de mando y de los atributos del Estado, sería óptimo que exista un protocolo de traspaso adecuado de las herramientas de comunicación que garantizan el consenso, la integración y la conexión fundamental con la ciudadanía.

### Argentina y la experiencia de @CasaRosadaAR

Uno de los hechos que evidencian la necesidad de establecer pautas generales para el traspaso de activos digitales, fue el cambio de mando presidencial que tuvo lugar en el año 2015 con la asunción de Mauricio Macri.

A horas de asumir como presidente de la Nación, se presentaron inconvenientes en la entrega de los canales de comunicación oficial que utilizaba la Casa Rosada. En ese entonces la casa contaba con una cuenta de twitter verificada con más de 300.000 mil seguidores que resguardaba todo el contenido publicado desde el año 2003, la presidencia de Néstor Kirchner hasta el 2015 con la presidencia de Cristina Fernández de Kirchner. Lo cierto es que la *community manager* encargada de entregar los accesos a la cuenta decidió quedárselos y no permitir que la nueva gestión pueda disponer del canal oficial de comunicación de la Casa Rosada en Twitter (La Política Online, 2015).

La solución ante este hecho fue crear una cuenta nueva de Casa Rosada y la cuenta anterior afirmó que desde el 10 de diciembre de 2015 dejaría de ser oficial, lo cual se cumplió y pasó a llamarse Casa Rosada 2003-2015, en su biografía mantuvo la siguiente leyenda: "Twitter de las Presidencias Néstor Kirchner y Cristina Kirchner 25 de mayo 2003 al 10 de diciembre 2015. No oficial al 10/12/2015".<sup>1</sup>

Lo cierto es que actualmente esa cuenta no se encuentra disponible y perdió la verificación de Twitter. Este desacuerdo entre las partes significó, para el gobierno saliente, la pérdida de información valiosa que se comunicó desde el año 2003 al 2015 y, por desidia de una persona encargada del resguardo de la contraseña, hoy ese material no se encuentra disponible. Por otro lado, para el gobierno entrante, significaba la imposibilidad de contar con un canal de

<sup>1</sup> Tesista de la Licenciatura en Ciencia Política (UNC - Córdoba, Argentina). Investigador independiente. Fundador de Politiqueando. Asesor en Comunicación Política, campañas electorales y publicidad política digital. Correo electrónico: juanberon@mi.unc.edu.ar

comunicación oficial, compuesto por más de 300.000 mil seguidores, produciendo que se comenzara desde cero creando una cuenta nueva e invirtiendo recursos humanos, tecnológicos y económicos para posicionar el nuevo canal como oficial de la nueva gestión del Presidente Mauricio Macri.

## El escenario en Córdoba

Argentina no cuenta con ningún tipo de legislación que regule el uso y traspaso de los activos digitales a nivel nacional, tampoco es el caso de alguna de las provincias con normativa propia. Aún así, Córdoba está comenzando un camino reciente hacia la regulación desde la Legislatura de Córdoba.

A finales de agosto del 2022, en la provincia de Córdoba se presentó el proyecto de ley N°35.813 con el nombre de “Régimen de Uso, Administración, Protección, Resguardo y Traspaso de Activos Digitales Gubernamentales”<sup>2</sup>. Este proyecto tiene como objetivo dar un paso más allá del reconocimiento y traspaso de activos digitales, abarcando también la discusión del resguardo que conlleva conocimientos específicos sobre software y resguardo de archivos digitales en la nube, cosa que también implica la participación de las empresas que son propietarias de los recursos físicos y tecnológicos.

Córdoba es la primera provincia de Argentina en iniciar un debate necesario para la calidad democrática y de las instituciones en lo que a activos digitales respecta. Actualmente, a octubre de 2022, el proyecto ya tuvo un debate en comisiones con todos los bloques que la conforman, el mismo está disponible en la página de Youtube de la Legislatura (Legislatura de Córdoba, 2022).

El proyecto de ley tiene como columna vertebral cuatro pilares fundamentales. 1) Principio de accesibilidad; 2) Principio de transparencia; 3) Principio de apertura; 4) Principio de conservación. Los mismos se sustentan en la necesidad de garantizar el libre acceso de la ciudadanía a la información, evitar la pérdida de esta última, promover la educación digital sobre el buen uso de la información pública y unificar los criterios de la administración provincial en el manejo de su comunicación. A su vez, la autoridad encargada de la aplicación será el actual Ministerio de Vinculación Comunitaria, Protocolo y Comunicación.

En la provincia podemos encontrar dos canales de comunicación oficial en diversas plataformas que pertenecen a la administración pública y son los principales generadores de contenido del gobierno provincial. En la siguiente tabla se detallarán cada uno de ellos:

<sup>2</sup> Recuperado en <https://www.lapoliticaonline.com/nota/94551-antes-de-irse-cristina-capturo-la-cuenta-oficial-de-twitter-de-la-rosada/>

**Tabla 1**

Cantidad de seguidores en las redes sociales oficiales del Poder Ejecutivo y Legislativo de la provincia de Córdoba

| <b>Canal</b> | <b>Usuario</b>                         | <b>Cant. de Seguidores</b> |
|--------------|--|----------------------------|
| Facebook     | <i>Legislatura de Córdoba</i>          | <i>10.000</i>              |
| Instagram    | <i>@Legislaturacba</i>                 | <i>15.100</i>              |
| Twitter      | <i>@LegislaturaCBA</i>                 | <i>17.322</i>              |
| Youtube      | <i>Legislatura de Córdoba</i>          | <i>2.210</i>               |
| Sitio Web    | <i>https://legislatura cba.gob.ar/</i> | -                          |
| Facebook     | <i>Gobierno de Córdoba</i>             | <i>477.000</i>             |
| Instagram    | <i>@cordobaok</i>                      | <i>227.000</i>             |
| Twitter      | <i>@gobdecordoba</i>                   | <i>206.298</i>             |
| Youtube      | <i>Gobierno de Córdoba</i>             | <i>80.000</i>              |
| Sitio Web    | <i>https://prensa.cba.gov.ar/</i>      | -                          |
| <b>Total</b> | -                                      | <b><i>1.034.930</i></b>    |

Fuente: Elaboración propia.

## Experiencias en el mundo

Chile es uno de los ejemplos más cercanos geográficamente en el traspaso de mando digital. En la actualidad existe un sitio web dedicado pura y exclusivamente al resguardo de la información de los gobiernos. A su vez, al momento de realizar un cambio de gestión, existe un instructivo de traspaso digital que se activa días antes de la finalización del gobierno saliente y del comienzo del entrante. Ambas partes disponen de un funcionario que se encargará de velar por la integridad y la seguridad de dicha información digital, la misma abarca diferentes áreas del Estado como el área programática y de gestión, área legal, área de participación ciudadana y área de auditorías internas, entre otras.

Esta experiencia en el país vecino, tiene origen en el gobierno de Michelle Bachelet cuando la presidenta decide instruir a sus funcionarios de realizar un traspaso de todos los activos digitales del Estado a la próxima administración y, a su vez, resguardar los contenidos publicados durante su gestión. Al día de hoy es posible entrar a Twitter y buscar la cuenta archivo de 2014-2018 con todos los contenidos publicados durante la presidencia de Michelle Bachelet, lo mismo ocurre con la cuenta archivo de Sebastián Piñera. El área responsable de este resguardo es el Archivo Nacional de Chile.

Otra experiencia, y una de las más desarrolladas en el mundo, es la de Estados Unidos con la presidencia de Barack Obama. En noviembre del año 2015, se presentó oficialmente la cuenta de POTUS (President of the United States) con el objetivo de centralizar todos los contenidos institucionales de la presidencia. En el año 2016 con la victoria de Donald Trump en las elecciones, se comenzó a pensar en un proceso de migración de todos esos contenidos para que el próximo presidente cuando llegara pudiera hacer uso de las cuentas institucionales desde cero. Hasta entonces, estas cuentas eran las del Presidente, Vicepresidente, Primera Dama, Casa Blanca y oficinas de su gobierno.

Junto con la ayuda de la Agencia del Gobierno Federal NARA (US National Archives and Records Administration) el proceso de migración fue posible gracias a que la agencia se encargó de proteger y resguardar todos los contenidos gubernamentales que fueron publicados en la presidencia de Obama. con la migración de toda esa información contenida a cuentas “espejo” que fueron llamadas como POTUS44, tanto en Twitter como Instagram y Facebook. Esto garantizó, que, desde la asunción de Donald Trump, se podía utilizar desde cero. Todos los archivos fueron transferidos a esta cuenta que al día de hoy permanece activa y disponible para cualquier persona. Situación idéntica sucedió con el traspaso de mando de Donald Trump y Joe Biden en el año 2021.

Colombia y México también son dos países que lograron desarrollar, en distintas medidas, planes de transición digital. Distinguiéndose de la experiencia anteriormente mencionada, Colombia profundizó en un protocolo de traspaso de redes sociales, elaborado por el Programa Urna Digital<sup>3</sup>, que garantiza la seguridad y continuidad de las cuentas oficiales del gobierno. A su vez, México, desde la Universidad Nacional Autónoma (UNAM) puso en práctica un instructivo sobre el uso adecuado de las redes sociales institucionales, como así también un manual de buenas prácticas<sup>4</sup>.

3 (Gobierno Nacional de Colombia, (s.f.).)

4 (Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. [FCPyS], 2014)

En Europa, Cataluña y Reino Unido son protagonistas de procesos similares. Cataluña desarrolló una guía similar a la de México con recomendaciones sobre el uso de redes sociales gubernamentales, donde el principal responsable es la Dirección General de Atención Ciudadana (DGAC), la cual se encarga de la gestión de los perfiles y cuentas digitales en redes. Por último, Reino Unido, desde el Archivo Nacional resguardan todas las publicaciones de las cuentas oficiales, entendido como un requisito legal.

## Conclusiones

Luego de todo lo expuesto, resulta fundamental pensar la adaptación de los gobiernos a la era digital en la que vivimos y que puedan desarrollar mecanismos de resguardo y traspaso con el fin de mejorar la calidad institucional, promover el acceso a la información pública de toda la ciudadanía y generar prácticas saludables en torno a la rendición de cuentas al momento de finalizar cualquier gobierno desde el ámbito digital.

Contar con un marco normativo que regule los activos digitales significa un paso más hacia la transparencia y la iniciativa de Estados capaces de administrar los desafíos que nos presenta la tecnología. En sintonía con esto último, se destaca el Objetivo 16 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Organización de Naciones Unidas “Promover sociedades, justas, pacíficas e inclusivas” con la meta N° 16.6 de “Crear a todos los niveles instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas” y la meta N° 16.10 “Garantizar el acceso público a la información y proteger las libertades fundamentales, de conformidad con las leyes nacionales y los acuerdos internacionales” (Naciones Unidas, 2015).

Dicho esto, solo queda por invitar a que organizaciones, gobiernos, instituciones y la sociedad civil pueda adentrarse en el mundo de los activos digitales para generar debates y reflexiones en torno a su uso y traspaso con el fin de propiciar un cambio significativo en la conexión digital que se establece entre los gobiernos y la ciudadanía.

## Referencias bibliográficas

- A. Naser (coord.), (2021). *“Gobernanza digital e interoperabilidad gubernamental: una guía para su implementación”*, Documentos de Proyectos (LC/TS.2021/80), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. (2014). Instructivo para el uso adecuado de las redes sociales institucionales de la

- UNAM. Universidad Nacional Autónoma de México. <http://investigacion.politicas.unam.mx/redessociales/>
- Gobierno Nacional de Colombia. (s.f.). ¿Qué es Urna de Cristal? <https://www.urnadecristal.gov.co/qu-es-urna-de-cristal>
- La Política Online (2015, 09 de diciembre). *Antes de irse, Cristina capturó la cuenta oficial de Twitter de la Rosada*. <https://www.lapoliticaonline.com/nota/94551-antes-de-irse-cristina-capturo-la-cuenta-oficial-de-twitter-de-la-rosada/>
- Legislatura de Córdoba (2022, 27 de octubre). 27-10-2022 *Comisión de Educación, Cultura, Ciencia, Tecnología e Informática* [Video]. Youtube. <https://www.youtube.com/watch?v=q74DYCrTEGc>
- Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. *Política de Gobierno Digital*. <https://gobiernodigital.mintic.gov.co/portal/Politica-de-Gobierno-Digital/>
- Perez Paladino, P. (2021). “Implementación de procesos de gestión de cambio en las oficinas de comunicación pública”. Universidad Austral.
- Proyecto de ley N°35813 (2022). Ley de Régimen de Uso, Administración, Protección, Resguardo y Traspaso de Activos Digitales Gubernamentales. <https://gld.legislaturacba.gob.ar/Publics/Buscar.aspx?q=activos+digitales>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. *¿Qué son los Objetivos de Desarrollo Sostenible?* <https://acortar.link/NxVs6I>.
- Riorda, M., (2008) “Gobierno bien pero comunico mal: análisis de las rutinas de la comunicación gubernamental”, Revista del CLAD Reforma y Democracia, Caracas; Febrero, Número 40.
- Riorda, M., (2011) “La comunicación gubernamental como comunicación gubernamental”. *Politai*, 2(3), 96-111.