

## **Del gobierno reactivo al gobierno proactivo: Alcances, limitaciones y resguardos**

### **From reactive to proactive government: Scope, limitations, and safeguards**

### **Do governo reativo ao governo proativo: Alcance, limitações e salvaguardas**

#### **Oscar Oszlak**

Investigador titular del Centro  
de Estudios de Estado y  
Sociedad

<https://orcid.org/0000-0002-3796-7026>

#### **Resumen**

La digitalización de la gestión pública viene desarrollándose a un ritmo cada vez más acelerado. En particular, es destacable el impacto que ha producido la combinación de la interoperabilidad entre sistemas y bases de datos con la inteligencia artificial generativa, que entre otras cosas, permiten que los gobiernos entreguen a la ciudadanía servicios cada vez más personalizados, con lo cual la gestión pública está pasando gradualmente de una larga etapa en que satisfacía las necesidades y demandas ciudadanas de manera reactiva, a otra en que la tecnología permite anticiparse a la demanda de los usuarios de manera proactiva. En este artículo se analizan los alcances que ha tenido esta transición tecnológica en la gestión pública, las restricciones de su posible adopción en países tecnológicamente más rezagados y los resguardos que deberían contemplarse desde el punto de vista de la ciberseguridad, la privacidad de los datos individuales y los posibles riesgos para la vida democrática.

**Palabras clave:** Proactividad, interoperabilidad, inteligencia artificial, servicios públicos, gobierno personalizado.

## Abstract

The digitalization of public administration has been developing at an increasingly accelerated pace. In particular, it is noteworthy the impact produced by the combination of interoperability between systems and databases with generative artificial intelligence, which among other things, allow governments to deliver increasingly personalized services to citizens, so that public management is gradually moving from a long stage in which it satisfied the needs and demands of citizens reactively, to one in which technology allows anticipating the demand of users proactively. This paper analyzes the scope of this technological transition in public management, the restrictions of its possible adoption in technologically lagging countries, and the safeguards that should be considered from the point of view of cybersecurity, privacy of individual data, and possible risks to democratic life.

**Keywords:** Proactivity, interoperability, artificial intelligence, public services, personalized government.

## Resumo

A digitalização da administração pública tem se desenvolvido em um ritmo cada vez mais acelerado. Em particular, destaca-se o impacto da combinação da interoperabilidade entre sistemas e bancos de dados com a inteligência artificial generativa. Entre outras coisas, esse impacto permite que os governos forneçam serviços cada vez mais personalizados aos cidadãos. A administração pública está gradualmente passando de um longo período de satisfação reativa das necessidades e demandas dos cidadãos para um período em que a tecnologia permite a antecipação proativa da demanda dos usuários. Esta apresentação analisa o impacto dessa transição tecnológica na administração pública, as restrições à sua possível adoção em países tecnologicamente defasados e as salvaguardas que devem ser consideradas sob a perspectiva da segurança cibernética, da privacidade de dados individuais e dos potenciais riscos à vida democrática.

**Palavras-chave:** Proatividade, interoperabilidade, inteligência artificial, serviços públicos, governo personalizado.

## Introducción

La tercera Revolución Industrial, conocida como científica-tecnológica o de la informática, adquirió notoriedad durante las dos últimas décadas del siglo XX y se basó en el notable avance de las tecnologías de la información y de la comunicación. Formalmente reconocida en 2006, resultó ser mucho más breve que las revoluciones del vapor y de la electricidad, sus antecesoras, porque ya por entonces, alumbraba una cuarta revolución, al converger el desarrollo de tecnologías digitales con innovaciones en otras disciplinas científicas, tanto biológicas como físicas. A partir de allí, el ritmo de cambio tecnológico se volvió exponencial. En menos de dos décadas, el mundo asistió al surgimiento y rápido desarrollo de sistemas ciberfísicos que combinaron aplicaciones y dispositivos que utilizan computación avanzada, comunicación digitalizada, nanotecnología, sensores, internet de las cosas y muchas otras innovaciones.

Si bien a lo largo de las revoluciones industriales previas, la tecnología produjo transformaciones importantes sobre la organización social, perduraron ciertas pautas básicas de funcionamiento de la sociedad humana: la fisonomía urbana, las normas de sociabilidad, los patrones de intercambio de bienes y servicios, la atención de la salud, los sistemas de enseñanza-aprendizaje, así como la manera en que apreciamos el arte o disfrutamos del ocio. Es decir, los cambios fueron asimilados gradualmente y siempre resultó posible analizar su impacto incremental en cada generación.

Hoy, la velocidad de las transformaciones se ha vuelto exponencial, adquiriendo un ritmo superior a la capacidad de adaptación de la sociedad, con la posibilidad de que en un futuro próximo se aceleren y se vuelvan aún más disruptivas, lo que podría hacer irreconocibles muchos de los rasgos que, durante siglos, caracterizaron la vida y la actividad social. No es descartable que, en el futuro, los intervalos temporales con que se enumeran las revoluciones industriales sean cada vez más reducidos (Oszlak, 2020).

A los efectos del presente trabajo, interesará analizar el impacto que han tenido los desarrollos tecnológicos recientes sobre las posibilidades de que los gobiernos dejen de responder de modo reactivo a las demandas ciudadanas de servicios públicos y asuman una actitud proactiva. Esto significa que a partir de los datos sobre personas y transacciones, que los gobiernos consigan reunir para conocer las necesidades de los destinatarios de sus servicios, estén en condiciones de anticipar e incluso de predecir los correspondientes a cada ciudadano individual, de modo que puedan ser prestados sin que medie

una demanda expresa o, inclusive, puedan resultar inesperados para los destinatarios. El nivel actual alcanzado por los desarrollos tecnológicos en materia de interoperabilidad cibernética e inteligencia artificial (IA) posibilitan esa modalidad de prestación de servicios públicos, por lo que el objetivo de este artículo será, por una parte, exponer primero la forma en que esos servicios son todavía ofrecidos, predominantemente, de manera reactiva, en respuesta a una demanda ciudadana, para luego desarrollar las condiciones, alcances, limitaciones y resguardos que implicará el pasaje a una oferta gubernamental proactiva y personalizada.

## El Gobierno reactivo

Históricamente, el aparato estatal se fue configurando en respuesta al surgimiento de cuestiones socialmente problematizadas, que fueron atendidas y resueltas a través del diseño e implementación de políticas públicas. Su evolución tuvo por lo general un carácter “aluvial”, por la sucesiva agregación de organizaciones y equipos de funcionarios que, en función de la necesidad o demanda en cada caso, se especializaban en los aspectos técnicos de su respectiva prestación. Si se trataba de controlar el comercio exterior y recaudar tributos, se creaba una aduana; si el objetivo era educar, se fundaban escuelas; si se requería encarcelar a delincuentes, se construían y administraban prisiones. Por lo tanto, el ciudadano-destinatario de cada servicio iba adquiriendo, respecto de cada servicio, el carácter de contribuyente, de alumno o de recluso, sin perjuicio de otros beneficios indirectos que su prestación podría implicar para el conjunto de la sociedad (contrabando controlado, población instruida, mayor seguridad pública).

Estas situaciones ilustran algunos de los múltiples roles que, como ciudadanos, podemos asumir en nuestra relación con el Estado, seamos o no conscientes de las relaciones involucradas. Somos demandantes deliberados de ciertos servicios, cuando encarnamos los roles de alumnos de primaria, pacientes de hospitales o pasajeros de un transporte público, casos en los que nuestra demanda es personal y explícita, y el servicio nos es ofrecido en respuesta o reacción a dicha demanda. En cambio, somos beneficiarios pasivos y relativamente inconscientes de una multitud de otros servicios que, si bien no demandamos de manera expresa, “naturalizamos” de hecho su prestación, como servicios colectivos necesarios. Por ejemplo, el ordenamiento del tránsito, la limpieza de las calles o la defensa del país, bienes públicos todos ellos, en cuya provisión los gobiernos responden a una demanda “implícita” que seguramente se explicitaría de no ser ofrecidos.

A los efectos del presente trabajo, omitiré la consideración de los servicios públicos que no responden a demandas individualizables de parte de sus destinatarios colectivos, sin dejar de señalar que en muchos casos, su provisión puede pecar de notorias inequidades geográficas o sociales, como suele ocurrir en el mantenimiento de caminos, la recolección de residuos o la seguridad barrial. También se omitirá la consideración de aquellos bienes o servicios que el Estado ofrece en diversos mercados, generalmente en competencia con el sector privado. Al excluir estos bienes o servicios no personalizables, podremos concentrarnos en el núcleo de este trabajo, es decir, el posible tránsito desde un Gobierno que presta servicios a partir de una demanda individual hacia uno que lo hace proactivamente, anticipándose a la solicitud del servicio.

Corresponde aclarar de entrada que esa transición ya ha comenzado, aunque todavía de manera incipiente. Sin embargo, numerosas encuestas, investigaciones y grupos focales tienden a coincidir en que los ciudadanos que demandan servicios públicos tienen una alta estimación de los gobiernos proactivos y muestran una elevada predisposición a recibir una mayor oferta de servicios personalizados. Son varias las razones de esta preferencia. En primer lugar, hace innecesaria la intervención de uno o más funcionarios públicos que, tradicionalmente, son responsables de hacer efectiva la entrega del servicio y, al mismo tiempo, evitar su posible discrecionalidad. En segundo lugar, elimina o reduce significativamente el trámite, es decir, el proceso que habitualmente debe recorrerse siguiendo procedimientos y protocolos a veces complejos, hasta que la prestación se efectiviza. Tercero, se logra ofrecer un servicio no estandarizado, a medida, que atiende mucho más específicamente las necesidades del destinatario. Y cuarto, permite superar los eternos problemas de coordinación que aquejan a las administraciones públicas cuando tienen que atender cuestiones que atraviesan los “silos” verticales, característicos de la estructura estatal. En las secciones siguientes se desarrollarán cada uno de estos argumentos, luego de proponer una clasificación de los destinatarios de servicios públicos.

## Destinatarios de los servicios públicos

Los destinatarios son habitantes a los que el Estado ofrece distintos tipos de bienes y servicios, pero, en tal condición, pueden asumir roles diferentes. En algunos casos, como **usuarios** de los servicios; en otros, como **beneficiarios** de los mismos; bajo ciertas circunstancias, como **sujetos de regulación**; e incluso, como **clientes** de empresas públicas, que ofrecen bienes o servicios en condiciones de competencia o monopolio en diversos mercados. Son usuarios, por ejemplo, los ciclistas que utilizan los rodados y

bicisendas que ofrece una ciudad, los televidentes que acceden gratuitamente a la transmisión de espectáculos deportivos que ofrece la TV oficial o los pacientes que se atienden en la guardia de un hospital público. Son beneficiarios aquellos que reciben prestaciones estatales diferenciales en atención a su situación económica, social o de salud (v. g., pensionados graciabes, familias vulnerables, veteranos de guerra, discapacitados). Por su parte, también reciben servicios quienes están sujetos a regulaciones diversas, como, por ejemplo, quienes deben obtener un carnet para conducir un vehículo o un pasaporte para viajar a otro país, o quienes son objeto de una verificación fiscal o son encarcelados por la comisión de un delito. Finalmente, son clientes, quienes adquieren combustibles en una gasolinera estatal o un pasaje aéreo en una aerolínea de bandera.

Cualquiera que sea el carácter que asume en cada caso el destinatario del servicio público, para que la provisión pueda efectuarse, suele ser necesaria la intervención de intermediarios en la interfaz gobierno-ciudadano: médicos, maestros, carceleros, inspectores, asistentes sociales, entre los múltiples roles con que se manifiesta el Estado en el nivel micro (Oszlak, 2011).<sup>1</sup> Esa intervención efectiviza la intención que tuvo el legislador, al disponer la prestación del servicio; la elegibilidad del beneficiario; la regulación de determinadas actividades o conductas; o la incursión como oferente en un determinado mercado. Por otra parte, el contrato implícito en la prestación se perfecciona, generalmente, una vez completado el trámite establecido para que el servicio pueda brindarse, es decir, el conjunto de pasos y diligencias que se pone en marcha cuando personas físicas o morales del sector privado recurren a una dependencia estatal para obtener un servicio.<sup>2</sup> Tanto los problemas originados en la intervención de los intermediarios como los generados por los trámites son los que un gobierno proactivo pretende superar. Pero veamos cuál es la naturaleza de esos problemas.

---

1 En dicho trabajo, se distinguen los papeles del Estado en los niveles macro, meso y micro. En el nivel macro, su rol es conciliar las cuestiones de gobernabilidad, desarrollo y equidad distributiva. En el nivel meso, su actividad se manifiesta a través de la elaboración y sanción de políticas públicas. En el nivel micro, se refiere a los múltiples impactos generados por la capilaridad social del Estado sobre los destinatarios de sus políticas, a través de sus decisiones y acciones (Oszlak, 2011).

2 No todos los servicios públicos requieren una solicitud explícita de un ciudadano ni la iniciación de un trámite. Por ejemplo, en acciones de socorro a víctimas de siniestros o de persecución y arresto de delincuentes, el Gobierno suele actuar por determinación propia, sin que medie necesariamente una demanda de servicios de emergencia o seguridad.

## La actuación del street-level bureaucrat

Mucho se ha escrito sobre ese intermediario, brazo operativo del Estado, a quien Lipski (1980) denominó *street level bureaucrat* (burócrata de calle), especialmente con motivo del grado de discrecionalidad que suele aplicar en sus decisiones. Si bien las condiciones de su actuación son muy diferentes, dependiendo de la naturaleza del servicio y la mayor o menor ambigüedad del marco jurídico que lo dispuso, el burócrata de calle (BdC) es el que en el último eslabón de la cadena de implementación de una política pública, decide quién adquirirá la condición de usuario, beneficiario o sujeto de regulación.<sup>3</sup> Es en este eslabón donde la interpretación que haga el BdeC acerca del servicio que debe ofrecer le exige a veces actuar con algún margen de discrecionalidad. Es también el eslabón donde, en última instancia, se manifestará el grado de satisfacción o insatisfacción del ciudadano respecto a la prestación recibida en su caso.

Es que entre la letra de la ley y su aplicación práctica en un caso concreto, existe casi siempre algún margen de interpretación respecto de sus alcances. Al respecto, Agamben (2004, p. 82) señala que lo que está en cuestión, en este pasaje, no es solamente la subsumción lógica del caso respecto de la norma, sino sobre todo “el pasaje de una proposición genérica dotada de una referencia meramente virtual a la referencia concreta de un segmento de la realidad. Este pasaje de lo semiótico a lo semántico no es de ningún modo una operación lógica, sino que implica en cada caso una actividad práctica”. En el caso de la norma jurídica, la referencia al caso concreto supone un “proceso”, que implica siempre a una pluralidad de sujetos y culmina en una decisión administrativa o, en última instancia, en el pronunciamiento de una sentencia. Esa cadena de implementación involucra a una estructura organizacional que se va desagregando y especializando, y paralelamente, un corpus jurídico articulado (v.g., leyes, reglamentos, resoluciones, disposiciones) que orienta su accionar, en el que también se va especificando cómo debe aplicarse la norma en casos concretos.

No obstante, como los márgenes de ambigüedad siempre existen, porque la realidad es siempre más variada y compleja que lo que la legislación puede prever, el BdeC puede verse enfrentado a la necesidad de discernir, caso por caso, qué decisión adoptar. Por eso, “el ejercicio de cierto margen de discrecionalidad es un rasgo constitutivo de su posición en el Estado. No es una atribución indebida, tampoco una “opción” entre

---

3 Excluimos a los clientes, porque en una relación comercial, el empleado estatal es solo un vendedor de un producto estándar y no suele haber ambigüedad en la transacción.

otras, sino una característica estructural de su rol” (Arcidiácono y Perelmiter, 2022, p. 8). En consecuencia, interesará conocer cómo influye la discrecionalidad del BdeC su estilo de implementación y cómo este estilo afecta su percepción acerca del destinatario de su servicio (Hassan et al., 2023).

A menudo, en la interpretación de la norma, se suele invocar el principio de la intención del legislador como fuente para intentar discernir sus contenidos o alcances, de modo de aplicar esa interpretación a casos concretos. La literatura registra fuertes debates en torno a si es posible o no **conocer** la voluntad de quienes formularon o sancionaron la norma. Hay quienes niegan la existencia de tal voluntad (objeción ontológica), la posibilidad de conocerla (objeción cognitiva) o la irrelevancia de hacerlo; otras posiciones más actuales, en cambio, no solo consideran necesario determinarla, sino que plantean el nivel de esfuerzo deseable según el grado de objetividad del texto legal, de argumentación y deliberación durante la elaboración legislativa, de participación social, de tecnicidad de la materia, de cambio producido en las circunstancias fácticas desde la elaboración de la norma o de la medida en que su aplicación pueda conducir a situaciones absurdas o aberrantes (Nascimento, 2023). Aunque en la entrega final del servicio, el BdC no sea consciente de todas estas consideraciones —más propias de un análisis legal en un caso de litigio—, siempre recurrirá a algún argumento jurídico, fáctico o consuetudinario que respalde su decisión.

## La inevitabilidad del trámite

Consideremos ahora el segundo tipo de problemas propios de un gobierno reactivo, es decir, la inevitabilidad del trámite para que el servicio pueda ofrecerse. El trámite ha sido el principal mecanismo de mediación entre una demanda de servicio público y su obtención. Acceder a un beneficio jubilatorio, interponer un recurso de legítimo abono u obtener un documento de identidad todavía requiere en muchos países largos peregrinajes por diferentes oficinas públicas que insumen tiempo y aumentan la aversión ciudadana hacia “la burocracia”, justificando el carácter peyorativo que simultáneamente adquiere este término.

Antes de que los avances tecnológicos permitieran desarrollar el perfil digital del gobierno, un contribuyente debía concurrir a una agencia del organismo fiscal a entregar sus declaraciones juradas de impuestos y, además, concurrir a un banco a hacer efectivo el pago de sus obligaciones tributarias. Todavía resuenan aquellas expresiones de siglos

atrás, con las que se aludía a ese congénito conflicto del trámite con el tiempo: “las cosas de palacio van despacio” o “vuelva usted mañana”. Expresiones que simbolizaban el desprecio de la burocracia por el tiempo y la paciencia de los ciudadanos. Aunque gradualmente, los organismos públicos fueron creando algunos mecanismos para facilitar la obtención del servicio por parte de sus usuarios (v.g., desde buzones barriales para despachar correspondencia o respuesta telefónica a consultas, hasta llegar más recientemente al pago de obligaciones en línea o el acceso a páginas web para realizar múltiples trámites), la experiencia de los ciudadanos en su relación con los servicios públicos, todavía sigue siendo negativa.

En 2017, el Latinobarómetro incluyó por primera vez un cuestionario relativo a las gestiones públicas, clasificando las respuestas entre quienes sufren, pagan o tiran la toalla. Es decir, entre quienes se resignan a realizar largas esperas ocasionadas por una burocracia infinita, quienes están dispuestos a pagar sobornos para “agilizar” el trámite y quienes abandonan, hartos de “volver mañana” eternamente (Roseth et al., 2017). Este estudio señala que, en promedio, los ciudadanos latinoamericanos todavía destinan 5,4 horas para completar un trámite con la administración pública, aunque la diferencia entre países es notable: 11 horas en promedio en Bolivia, contra solo 2 horas en Chile. Además, el 25 % de los trámites requieren tres o más visitas a la entidad pública, y solo la mitad se resuelven en un único día. Por otra parte, los procedimientos manuales, las interacciones presenciales y la falta de estandarización de procesos agravan la situación, facilitando la difusión de prácticas corruptas. Casi el 30 % de los latinoamericanos reconoce haber pagado un soborno durante el último año, para acceder a un servicio público (v.g., una atención médica, una inscripción educativa, un registro de identidad, denuncias policiales). El problema afecta aún más a las personas de menores ingresos, ya que el 30 % pagó un soborno para completar un trámite frente al 25 % de las personas de altos ingresos.

Las barreras que todavía se yerguen entre Estado y ciudadano a raíz del trámite, motivadas por los requisitos exigidos, las demoras excesivas y los costos que demanda la intermediación parasitaria de “gestores” o el soborno liso y llano, producen además un notorio impacto en materia de exclusión social. Según el Latinobarómetro, las personas de menores recursos realizan un número de gestiones públicas significativamente menor que las de mayores ingresos (tomando como indicador el nivel educativo alcanzado). Así, mientras un 42 % de quienes llevaron a cabo estudios universitarios había realizado

al menos un trámite durante el último año, apenas un 16 % de los menos instruidos había hecho alguna gestión en igual período. Estos datos sugieren que, por ejemplo, los programas públicos de protección social, podrían no alcanzar a potenciales beneficiarios entre la población de menores recursos, por desconocimiento o dificultad para realizar los trámites para obtener los beneficios.

Para dimensionar la importancia de este fenómeno, debe tenerse en cuenta que solo los gobiernos centrales de los países de América Latina gestionan entre 1000 y 5000 trámites diferentes, según el país, y que en promedio, un adulto de nuestra región realiza como mínimo cinco trámites al año. No debe extrañar, entonces, que el 75 % de los ciudadanos de América Latina y el Caribe reconozca tener poca o ninguna confianza en su gobierno (Roseth et al., 2018).

## **La estandarización de bienes y servicios públicos**

La tercera de las restricciones que venimos analizando se vincula con el carácter estándar de los bienes o servicios, que a veces no contemplan suficientemente las necesidades específicas de los destinatarios. Donald Kettl (2009) ha caracterizado metafóricamente esa oferta rutinaria e indiferenciada de bienes públicos por parte del gobierno, como la que provee una máquina expendedora que, mecánicamente, recibe “impuestos” en una ranura y “expende” diversos productos normalizados, todos idénticos, para satisfacer las necesidades de los destinatarios sin considerar su especificidad. Cuando estos no reciben el producto luego de insertar su moneda, suelen “sacudir la máquina”, presos de indignación, como ocurre con los ciudadanos que no obtienen satisfacción de su demanda.

Las consideraciones fundamentales de la organización estatal para la provisión de sus servicios suelen ser la cantidad de usuarios a atender y su localización, más que las consecuencias individuales de su provisión para cada destinatario. Cuando a veces surgen cuestiones problemáticas porque el servicio brindado requiere contemplar cierta diferenciación (v.g., reclusión de menores, prevención de la violencia de género, educación diferencial), suelen diseñarse instituciones y programas ad hoc para atenderlas. Hay, en estos casos, algún grado de proactividad, pero la regla general es el carácter indiferenciado de la oferta.

Sin embargo, los ciudadanos se ven crecientemente expuestos a la posibilidad de utilizar servicios personalizados que les ofrece el sector privado y si bien no existe todavía

una demanda articulada desde la sociedad para exigir prestaciones similares desde el Estado, ya es posible visualizar una tendencia hacia la personalización por parte de muchos gobiernos. De hecho, no es necesariamente objetable que los productos o servicios sean estandarizados, sino que, al menos desde el punto de vista de las posibilidades que hoy ofrece la tecnología, deberían ser enriquecidos con otras prestaciones que podrían mejorar sus resultados o efectos. Es decir, la personalización no sustituiría necesariamente la prestación tradicional, sino que le agregaría valor o la complementaría con muchos otros servicios que hoy no se ofrecen, para satisfacer necesidades puntuales de los destinatarios.

Por ejemplo, no bastaría con ofrecer un servicio de vacunación gratuita por parte del gobierno, sino que también podría informarse oportunamente al ciudadano cuándo, dónde y cómo debe hacerlo, así como las prevenciones o los cuidados requeridos. O, además de ofrecer servicios de sepultura a personas fallecidas, el Gobierno podría transmitir automáticamente a sus deudos informaciones sobre servicios disponibles para resolver las cuestiones registrales, financieras o legales originadas por la defunción.

### **La necesidad de coordinación**

El cuarto de los problemas que podría resolver la personalización es esquivar la necesidad de coordinar operativamente la actividad de diferentes instituciones que, a menudo, deben intervenir conjuntamente en la prestación de un determinado servicio y no siempre consiguen articular debidamente su oferta. De hecho, pocas instituciones estatales poseen la experticia, la influencia o el financiamiento requeridos para lograr objetivos por sí mismas. Además, las cuestiones de políticas públicas complejas, a veces perversas (*wicked*), requieren soluciones interdisciplinarias e interinstitucionales. Muchas cuestiones son transversales a la organización funcional de los gobiernos, es decir, atraviesan sus silos verticales, porque su problematicidad es múltiple (v.g., la pobreza, el efecto invernadero, una pandemia) y a veces afectan a distintas jurisdicciones de gobierno (nacional, provincial, municipal).

Los límites jurisdiccionales de una agencia no siempre coinciden con las necesidades de sus usuarios individuales, que a veces están conectadas en forma multicausal. Una familia pobre puede requerir, al mismo tiempo, acceder a una vivienda, asegurar la educación de sus hijos, una alimentación decorosa para la familia y ayuda para encontrar un trabajo, pero las diversas agencias encargadas de brindar estos servicios generalmente

operan aisladamente, requiriendo múltiples ventanillas de atención. El éxito de la gestión depende entonces de la movilización de recursos organizacionales, financieros y humanos de numerosos organismos. Esto exige coordinación. Muchos esfuerzos son entonces dedicados a imaginar mecanismos que permitan coordinar la acción de los distintos organismos involucrados, aunque las experiencias exitosas son la excepción.

Es que coordinar los esfuerzos de diferentes instituciones estatales no es sencillo. Sus objetivos y prioridades difieren; pueden tener diferencias culturales profundas; o preferir la atención de problemas coyunturales, operar de manera aislada, no someterse a presiones de terceros, sobre todo cuando su respectivo poder y recursos son diferentes. Y para colmo, la alta dirección pública raramente posee la autoridad necesaria sobre individuos e instituciones con los cuales debe coordinarse. Los problemas se agravan en países que sufren cambios estructurales permanentes en su aparato estatal, al redefinir atribuciones, competencias y asignaciones de recursos, lo cual refuerza el aislamiento y la preferencia por la acción individual.

Frente a estas dificultades, un Gobierno personalizado permite salir “por arriba” del denso y laberíntico escenario en el que se suele decidir la suerte del trámite burocrático que recorre la provisión de un servicio público, en la medida en que al no requerirse prestador ni coordinación, desaparecen automáticamente la ambigüedad, la discrecionalidad y la procrastinación propias del comportamiento humano.

## Hacia el gobierno proactivo

Los avances tecnológicos han abierto la posibilidad de convertir la oferta de bienes y servicios públicos de carácter masivo e indiferenciado, en una oferta que llamaría *prêt-à-porter*, de mayor calidad, más sensible a las necesidades de los usuarios, abriendo a la vez una posibilidad aún más avanzada: la de evolucionar hacia una oferta personalizada en la que, en última instancia, cada ciudadano recibiría de parte del Estado aquellas prestaciones que permitieran satisfacer, individualmente, las necesidades que la sociedad hubiera decidido atender colectivamente.

El pasaje del gobierno 2.0 al 3.0 permitió el manejo de macrodatos generados por tecnologías como el *big data*, Internet de las cosas, la computación en la nube, el aprendizaje automático y la inteligencia artificial. Con estas herramientas fue posible impulsar una interacción multicanal y colaborativa, que favoreció la cocreación entre gobierno y

usuarios de la información y los servicios públicos (Arguelles Toache, 2022).<sup>4</sup> En la actualidad, los datos de que disponen los gobiernos sobre personas y transacciones permiten anticipar la elegibilidad de las personas para recibir determinados bienes o servicios y disponer la prestación automática de estos servicios, sin que medie una solicitud o demanda de su parte. Esta tendencia, cada vez más generalizada, se está difundiendo bajo el título de Servicios Públicos Proactivos (SPP). Por lo general, la personalización requiere la creación de una cuenta digital en la que el Gobierno comparte datos entre diversos organismos que prestan servicios a los ciudadanos, de manera que los servicios puedan ser “empaquetados” alrededor de los usuarios, en lugar de que estos deban navegar a través de numerosas agencias.

De este modo, en el transcurso de muy pocos años, se produjo una transición desde el *e-government* al *digital government*, y de este al *personal government*. El e-Gobierno se proponía extender la provisión tradicional de servicios públicos hacia una prestación en línea, a través de un procesamiento más eficiente de la información. El gobierno digital buscó reemplazar, punto a punto, la provisión tradicional de servicios públicos, a través de un enfoque que abarcara la totalidad del gobierno (el denominado “*whole-of-government approach*”). Por su parte, el gobierno personal (o personalizado) se plantea ahora la oferta de un nuevo tipo de servicios, centrados en el ciudadano (*citizen-centric*) y totalmente digitales, con total prescindencia de sus equivalentes analógicos. En este caso, el enfoque hacia la prestación de servicios ya no se reduce al gobierno, sino que abarca a toda la sociedad (*whole-of-society approach*).

## Significado de la proactividad

La proactividad es un acto intencional adoptado en anticipación de futuros problemas, necesidades o cambios. Es la antítesis de un comportamiento que reacciona a los cambios cuando estos ya ocurrieron. Es, ante todo, una actitud individual, que cuando se traslada a empresas u organizaciones y es asumida institucionalmente, califica una orientación preventiva frente a posibles eventos futuros, que tanto pueden crear riesgos como ofrecer nuevas oportunidades.

---

4 Sobre el gobierno electrónico 4.0 no existe todavía consenso entre los autores sobre su verdadera vigencia y alcances. Se sabe que permite interacciones ubicuas y simbióticas, que utiliza computación cognitiva, analítica avanzada, automatización y robótica, promoviendo una gobernanza con mayor protagonismo de los ciudadanos.

También la proactividad puede convertirse en un rasgo cultural que caracteriza a una sociedad. En ciertas culturas, como la de Corea del Sur, se la reconoce y se la premia, a la vez que se castiga su inobservancia o, inclusive, los comportamientos puramente reactivos. En el ámbito de la empresa privada, esta orientación se popularizó a través de la denominación de “gobernanza proactiva”, para extenderse luego al sector público bajo el título de “gobierno proactivo” o “proactividad en la prestación de servicios públicos” (Zuazua y Lohmeyer, 2017). Este desarrollo guarda estrecha relación con la metáfora planteada por Tom O’Reilly (2011), cuando concibió al Gobierno como una plataforma. Si en el sector privado era posible obtener bienes y servicios proactivamente, a través de plataformas, ¿por qué no podía hacerse lo mismo con un servicio público proactivo (SPP)? Sobre todo, si estos servicios podían brindarse a poblaciones menos favorecidas (adultos mayores, discapacitados o sectores marginales) de menor educación o menos conscientes de los beneficios que puede ofrecerles el Gobierno.

Un Gobierno proactivo es capaz de anticipar las necesidades de los usuarios y responder de manera rápida, incrementando la accesibilidad a estos y el grado de satisfacción ciudadana, así como reduciendo cargas administrativas (OECD, 2023). La prestación proactiva requiere una aproximación —también denominada “*joint-up*”—, donde se disuelven las fronteras que suelen existir entre organismos públicos, se enlazan sus esfuerzos y se reúnen elegibilidad y provisión, automatización y personalización, sin que se requiera la disposición o voluntad de cada integrante de la cadena, ya que para ello, basta que las bases de datos sean interoperables. Esta es la gran diferencia entre un sistema que había descubierto que la organización estatal no estaba preparada para resolver problemas transversales. Por lo tanto, requería colaboración y coordinación voluntaria de diversos actores, y un sistema donde los datos “conversan” entre sí y generan decisiones automáticas, en cuanto consiguen objetivar situaciones y producir evidencia sobre la procedencia de atender ciertas demandas o reconocer determinados derechos, sin que prácticamente deba mediar voluntad humana alguna.

Este cambio de orientación en la provisión de bienes y servicios públicos supone una verdadera revolución en la gestión estatal. No se trata de diseñar canales digitales para ofrecer servicios analógicos. Se trata, prácticamente, de invisibilizar la intervención estatal, convertir a su aparato en una única plataforma de servicios, donde la virtualidad de su “presencia” se acentúa, y donde el papel del ciudadano usuario en la generación de sus propios datos vitales y de actividad, se convierten en la fuente fundamental para conformar el “menú” de servicios públicos que mejor se ajusta a sus necesidades individua-

les. Donde ese menú ya no se limita, simplemente, a sustituir formas de identificación y entrega de los servicios, sino a extender, hasta donde la imaginación, la tecnología y los recursos lo permitan, la cantidad y variedad de componentes del menú. Tal vez en el futuro, ya no se requerirá preguntarse “si acaso” un SPP deba ofrecerse, sino plantearse cuestiones relativas al “cómo” y al “cuándo” y no al “si acaso”. La automaticidad elimina una fuente de interferencia humana, con su carga de error y discrecionalidad, y el consiguiente beneficio en términos de eficiencia y equidad.

### **Alcances, limitaciones y resguardos de la personalización**

La idea de la personalización no es nueva ni privativa del sector público. Como es habitual, es una de las concepciones originadas en el ámbito de la empresa privada, que termina por ser adoptada en la gestión pública. En sus orígenes, la personalización es una técnica que surge de la necesidad de adaptar el marketing a los gustos y preferencias de los clientes. No obstante, existen diversos tipos de personalización, con diferentes niveles de sofisticación. Los especialistas suelen referirse al “espectro de la personalización” para evaluar el grado de avance en que se encuentra una empresa, en cuanto a personalizar su oferta de productos o servicios para lograr la fidelización del cliente. El grado máximo en el espectro se alcanza cuando se logra una optimización predictiva del *marketing*, cuando se dispone de datos personales de los clientes, suficientes como para anticipar sus necesidades futuras.

Esta misma lógica ha guiado a empresas consultoras, como Deloitte, a trasladar el concepto al campo de la provisión de servicios públicos, distinguiendo cuatro situaciones en el espectro que suponen grados de personalización cada vez mayores. Tradicionalmente, los gobiernos ofrecen servicios del tipo “talle único” (*one-size-fits-all*, como se lo denomina en inglés), como por ejemplo, el mantenimiento de autopistas o los servicios de bomberos. El paso siguiente hacia una mayor personalización es la segmentación de los usuarios, sea en términos demográficos (tercera edad, veteranos de guerra, indigentes), geográficos (por región, por barrios) u otros. Un paso más avanzado se alcanza con una orientación proactiva y personalizada, dependiente de eventos vitales (nacimientos, muertes, pérdidas de empleo) que generan automáticamente un derecho (o una obligación), según la fórmula “si se ve alcanzado por la situación X, podrá recibir el beneficio Y”. El extremo del espectro corresponde al Gobierno para uno (Government for one), en el que el servicio es totalmente “a medida”, es decir, diseñado individualmente según las necesidades de cada usuario, personalizado pero posiblemente modificado por sus preferencias expresadas mediante múltiples canales.

Estonia (2024), uno de los países más digitalizados del mundo, define el propósito de los servicios gubernamentales proactivos en términos de que sean tan simples y convenientes para el individuo como resulte posible. El nuevo salto en esta dirección es el desarrollo de servicios invisibles y transjurisdiccionales, basados en eventos vitales, donde sus destinatarios, deberían seguir ocupándose de sus asuntos personales sin solicitar el servicio. A menos que sea el Estado quien solicite su intervención expresa, en cuyo caso el destinatario debería poder responder a través de un único contacto y en forma automática.

La personalización de servicios puede ayudar a una mayor equidad en la oferta. La Organización de las Naciones Unidas advierte contra una política de transformación digital que se adapte a todos los casos, ya que tiende a dejar atrás a los desfavorecidos desde el punto de vista socioeconómico. Las experiencias de vida únicas de cada individuo pueden generar necesidades de servicios y requisitos de prestación únicos. La edad, el género, el nivel de ingresos, la discapacidad o incluso la localización geográfica pueden afectar el acceso. Con el empleo de microsegmentación de clientes y activación de servicios por eventos de vida, los gobiernos pueden adaptar mejor los servicios al perfil de las personas, al permitirles conocer mejor sus necesidades. Así, los servicios personalizados pueden ayudar a garantizar un acceso equitativo a servicios vitales, disolviendo las barreras burocráticas entre el gobierno y los ciudadanos.

Se ha constatado que los servicios digitales personalizados pueden mejorar la percepción, tanto de los clientes en el sector privado como de los ciudadanos frente a los que brinda el Estado. Una encuesta de Deloitte realizada en 2022 en empresas de Europa y África concluyó que el servicio personalizado era el factor más importante entre los encuestados para impulsar la satisfacción del cliente. Otra encuesta de Deloitte determinó que una experiencia digital positiva era un factor importante para aumentar la confianza de los encuestados en el gobierno. La personalización de los servicios exige que los gobiernos comprendan a sus ciudadanos a través de los datos. Los resultados de las investigaciones indican que existe un entorno favorable en este sentido, ya que la mayoría de los ciudadanos se sienten cómodos con que las agencias gubernamentales recopilen sus datos para diversos fines, aunque las dudas subsisten.

A este respecto, una reciente encuesta (De Mora et al., 2024) destaca la existencia de dos tendencias en la transformación digital que, en apariencia, resultan contradictorias: una creciente demanda de servicios públicos más personalizados y de mayor calidad, cuya provisión requiere el uso de datos personales; y una preocupación por la protección

de esos datos. La encuesta no hace, sino, ratificar una realidad que enfrenta la personalización de servicios públicos: si estos solo pueden ser ofrecidos a partir de los datos que voluntariamente comparten los ciudadanos, ¿cómo se les asegura que esos datos no van a ser utilizados para fines menos deseables o, incluso, puedan ser objeto de ciberataques?<sup>5</sup>

Los alcances de los SPP se han extendido, gracias a las facilidades que hoy ofrecen los chatbots, convertidos en uno de los instrumentos más populares para canalizar su oferta. Por ejemplo, el programa de inteligencia artificial AuroraAI de Finlandia —que sigue evolucionando— es capaz de proponer a un trabajador la necesidad de capacitación o mostrar a un estudiante recién graduado de bachiller solicitudes de ingreso a la universidad. Para acceder a la red de servicios que ofrece Aurora, los finlandeses pueden optar por compartir sus datos con una entidad con solo tocar un teléfono inteligente.

El gobierno de Estonia está desarrollando un asistente virtual de inteligencia artificial llamado Bürokratt para ofrecer servicios integrados adaptados a los acontecimientos de la vida de cada persona. Permite a los ciudadanos solicitar prestaciones, realizar pagos, registrar un nacimiento, presentar declaraciones de impuestos, renovar un pasaporte y acceder a otros servicios gubernamentales mediante comandos de voz. Como afirmó el director de datos del gobierno, Ott Velsberg, “Bürokratt es Siri con esteroides” (Velsberg, 2022). Es capaz de ofrecer información personalizada basada en los datos del usuario y se pone en contacto de forma proactiva con los ciudadanos para recordarles cuándo ciertas tareas o compromisos requieren su atención. Una reciente evaluación de esta experiencia destacó el papel clave, desempeñado por la flexibilidad organizacional, la colaboración abierta y un enfoque centrado en el ciudadano, en el proceso de implementar servicios públicos facilitados por la IA, como es el caso de Bürokratt (Dreylinga et al., 2024).

---

5 La encuesta se basó en la oferta de dos servicios personalizados hipotéticos: el otorgamiento de una beca de estudios y un chequeo médico de salud. Cada encuestado fue asignado aleatoriamente a uno de tres posibles grupos de intervención, con lo cual recibía diferentes tipos de información: (i) un resumen que describe los beneficios del servicio; (ii) detalles sobre los beneficios con una divulgación del uso de datos; y (iii) una divulgación del uso de datos. Los hallazgos revelan que los ciudadanos muestran un fuerte interés inicial en los servicios personalizados. Los resultados revelaron que el requisito de compartir datos personales tuvo un impacto adverso en el interés, tanto en el servicio educativo como en el relacionado con la salud, lo que ocasionó disminuciones de 2,6 a 3,0 puntos porcentuales. Pero la provisión de descripciones detalladas de los servicios aumentó el interés en 4,5 y 5,5 puntos porcentuales en el caso de los servicios de educación y salud, respectivamente. Esto sugiere que ofrecer información sobre los beneficios del servicio puede compensar las preocupaciones sobre la privacidad de los datos.

La segmentación de clientes, la prestación proactiva de servicios y la personalización pueden ayudar a los gobiernos a ofrecer servicios altamente personalizados cuando los enfoques de “talla única” no funcionan bien o no son equitativos. Sin embargo, no siempre es posible ni necesario ofrecer servicios personalizados, en parte, porque es difícil o económicamente inviable hacerlo y, especialmente, porque no se ha conseguido superar todavía la desconfianza ciudadana hacia estos.

Este es, tal vez, uno de los problemas más arduos que enfrentan los gobiernos en el tránsito hacia la proactividad, ya que su éxito depende, centralmente, de la disponibilidad de los datos que reflejen los eventos y, en general, las situaciones vivenciales de los usuarios. La manipulación informativa y la frecuencia creciente de los ciberataques en el espacio virtual han creado una fuerte resistencia en los usuarios prospectivos a compartir públicamente los datos personales que reflejan esos eventos vitales, escudados en el derecho a la privacidad.

Las organizaciones internacionales se han hecho eco de estas preocupaciones. La OCDE, por ejemplo, ha venido realizando esfuerzos importantes para la adopción estratégica y ética de la IA en la prestación proactiva de servicios públicos. A fines de 2022, los países que integran la organización firmaron un acuerdo para salvaguardar la privacidad de los datos personales en poder de entidades del sector privado, estableciendo límites al acceso a estos y fijando mecanismos de reparación y compensación en caso de perjuicios. Fue el primer acuerdo de la organización en esta materia, para reforzar la confianza entre países a la hora de transferir datos, con plena conciencia de que esos datos son fundamentales para la transformación digital de la economía mundial y que su uso debe hacerse salvaguardando los derechos y libertades de los individuos.

Entre los principios de la declaración conjunta, se establece que el acceso de los gobiernos a los datos debe tener fines legítimos y no servir nunca para reprimir o socavar las críticas, ni para poner en desventaja a determinados grupos, por consideraciones tales como edad, discapacidad, orientación sexual o afiliación política o religiosa. Además, dispone la obligatoriedad para los países, de tener un marco jurídico claro y transparente en el que se incluyan límites, de modo que los datos sean usados por personal autorizado, se apliquen mecanismos de supervisión eficaz para garantizar su debido uso y se cuente con instrumentos de reparación efectiva a sus titulares, en caso de que se haya vulnerado el marco legal nacional. En tales casos, contempla la cancelación del acceso a los datos, la eliminación de los datos retenidos o de aquellos obtenidos indebidamente.

A su vez, el denominado Proceso de Hiroshima sobre IA del G7, lanzado en mayo de 2023, generó un marco de políticas integral que incluía varios elementos: el informe de la OCDE “Hacia un entendimiento común del G7 sobre la IA generativa”, los principios rectores internacionales para todos los actores de la IA y para las organizaciones que desarrollan sistemas avanzados de IA, el código internacional de conducta para las organizaciones que desarrollan sistemas avanzados de IA y la cooperación basada en proyectos sobre IA. Una vez finalizado, un marco común de presentación de informes facilitará la transparencia y la comparabilidad en torno a las medidas para mitigar los riesgos de los sistemas de IA avanzados y contribuirá a identificar y difundir las buenas prácticas.

Por su parte, el Comité para Evitar la Discriminación Racial (CERD) alerta en estos términos sobre los posibles sesgos de los algoritmos en IA, por su diseño, por el origen y el alcance de los conjuntos de datos con que se entrenan, los sesgos sociales y culturales que pueden incorporar los creadores de esos datos, los modelos mismos de inteligencia artificial y la forma en que los productos del modelo de inteligencia artificial se ejecutan en la práctica. El Comité concluye que la creciente utilización de nuevas herramientas tecnológicas, incluida la inteligencia artificial, en ámbitos como la seguridad, el control de fronteras y el acceso a los servicios sociales, puede profundizar el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y otras formas de exclusión.

## **Hacia el desarrollo de un gobierno personalizado**

Después de observar dos décadas de construcción de una sociedad digital, Sikkut (2023) concluye que el gobierno digital no tiene que ver primariamente con la tecnología. La experiencia demuestra que la transformación digital no es un fin en sí mismo, sino un medio para lograr otros fines. A pesar de su evolución imparable, la tecnología es solo el detonante de un proceso de transformación cuya esencia radica en cuestiones humanas, tales como normas y valores, destrezas y conocimientos, organizaciones y gestión, cooperación y pensamiento estratégico. La transformación digital es un catalizador que guía a los países a través de estas cuestiones fundamentales. Requiere la creación de sólidos cimientos, consistente en un ecosistema de soluciones, servicios y procesos, que tanto el Banco Mundial como la OCDE han comenzado a llamar “la era govtech”. Se trata del siguiente paso en la escala evolutiva del desarrollo tecnológico, uno de cuyos resultados es un gobierno personalizado.

Inevitablemente, la construcción de un ecosistema como el logrado por los países líderes en este campo, exige atravesar etapas que pueden o no acelerarse, dependiendo de consideraciones tales como el grado de convicción y esfuerzo de los gobiernos, la colaboración público-privada o la propia idiosincrasia de la sociedad. Muy tempranamente, a comienzos de este siglo, Layne y Lee (2001) observaron cuatro etapas de desarrollo hacia un gobierno electrónico totalmente funcional, desde un inicial incremento de su presencia en línea hacia una total interoperabilidad. Años después fueron apareciendo nuevos modelos, otros fueron revisados y, en la actualidad, se reconocen cuatro “edades” en la transformación digital de los gobiernos. En los años 90, se dieron los primeros pasos, creando una creciente conciencia respecto a lo digital. En la primera década de este siglo, comenzó la conectividad interinstitucional. En la década siguiente, se alcanzó la interoperabilidad y la provisión de servicios públicos centrados en el ciudadano. Por último, en la década actual, ya se están aplicando modelos de transformación digital, que afectan a la sociedad global y la economía. Por supuesto, estas etapas describen la situación de los países que marchan a la vanguardia en estos desarrollos. No todos tienen el mismo nivel de preparación, pero probablemente, estas son las etapas que deberán atravesar (Plantera 2023).

Cada experiencia es única e intransferible, pero la orientación básica que debería guiar la estrategia a adoptar por los países, es considerar al ciudadano y sus necesidades como foco primario de atención, lo cual implica reconocer su diversidad y diseñar servicios para grupos específicos. Una segmentación eficaz debería sujetarse a tres principios: 1) ser equitativos, de modo de garantizar la satisfacción de necesidades de todos los grupos involucrados; 2) ser eficientes, de manera que puedan ser atendidos con recursos presupuestarios siempre escasos; y 3) ser accesibles a través de diversos canales que reflejen las diferentes posibilidades de acceso de los destinatarios potenciales.

Los criterios de segmentación son diversos y su aplicación depende de la naturaleza de cada tipo de servicio. En algunos casos, el criterio básico puede ser reducir la desigualdad entre distintas zonas geográficas, existente en la mayoría de los países (Boyd et al., 2023). Por ejemplo, la iniciativa de “nivelación” del Reino Unido, plan a largo plazo para reducir las disparidades económicas geográficas, incluye políticas diseñadas para distribuir de manera más equitativa la infraestructura y otras formas de capital productivo.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> El plan apunta a invertir al menos el 55 % de la financiación total de I+D fuera del Gran Sudeste para 2024-25, canalizando 100 millones de libras hacia tres nuevos aceleradores de innovación para crear nuevos clústeres de excelencia en investigación y establecer instituciones educativas, allí donde el nivel educativo es más bajo (H. M. Government, 2022).

Los criterios de segmentación son diversos y su aplicación depende de la naturaleza de cada tipo de servicio. En algunos casos, el criterio básico puede ser reducir la desigualdad entre distintas zonas geográficas, existente en la mayoría de los países (Boyd et al. 2023). Por ejemplo, la iniciativa de “nivelación” del Reino Unido, plan a largo plazo para reducir las disparidades económicas geográficas, incluye políticas diseñadas para distribuir de manera más equitativa la infraestructura y otras formas de capital productivo. El plan apunta a invertir al menos el 55 % de la financiación total de I+D fuera del Gran Sudeste para 2024-25, canalizando 100 millones de libras hacia tres nuevos aceleradores de innovación para crear nuevos clústeres de excelencia en investigación y establecer instituciones educativas, allí donde el nivel educativo es más bajo (H. M. Government, 2022).

Otro ejemplo es la India, donde con motivo de la notoria desigualdad de las zonas rurales, se ha puesto en marcha un servicio de asistencia jurídica gratuita por videoconferencia para sus habitantes. La iniciativa, Tele-Law, se probó en 500 consejos de aldeas de los estados septentrionales de Uttar Pradesh y Bihar, y luego se extendió al resto del país. Se espera que el servicio esté disponible en 22 idiomas. Cientos de mujeres de las aldeas recibirán formación como voluntarias asistentes jurídicas para que actúen como primer punto de contacto para los ciudadanos rurales (Bhalla, 2017).

El acceso a Internet de alta velocidad abre enormes oportunidades económicas en la era digital. Sin embargo, las disparidades geográficas persisten. En un análisis de 2021, el Pew Research Center concluyó que el 28 % de los estadounidenses rurales carece de una conexión a Internet de alta velocidad (Vogels, 2021). Tender kilómetros de cable de Internet basado en fibra óptica no resultaba económicamente viable. Pero los avances tecnológicos, como los satélites de órbita baja (LEO, por sus siglas en inglés), ofrecen a las poblaciones rurales acceso a banda ancha. En mayo de 2024, hubo 9900 satélites en órbita baja, con lo cual la conectividad de alta velocidad en las regiones rurales y montañosas es mucho más factible.

Un paso más avanzado en la segmentación de servicios públicos es el desencadenado por eventos individuales, como el nacimiento de un hijo, la muerte de un ser querido o la pérdida de un empleo. Un aspecto nodal de los SPP generados a partir de eventos vitales es el empleo del principio once only, que implica la aplicación del enfoque de “ventanilla única” a la oferta de servicios personalizados. Una vez que alguien suministra una determinada información personal al gobierno, la interoperabilidad y la IA hacen lo suyo y no es necesario volver a proporcionarla. “Una sola vez” y en un único lugar, las personas

obtienen todas las prestaciones asociadas a ese evento (Jeppesen, 2022).

Otro avance importante es la filosofía de *No Wrong Door* (“ninguna puerta equivocada”), que permite a las personas acceder a los servicios por cualquier medio posible. Conocido también como “soporte omnicanal”, permite a los gobiernos integrar la información que llega a través de una variedad de canales, incluidos mensajes de texto, correo electrónico, entradas de páginas web o una conversación telefónica. Dependiendo de las necesidades o deseos de una persona, podría ser posible un portal de autoservicio “sin contacto”, una página web “de bajo contacto” con un chatbot de IA para ayuda, o un enfoque de “alto contacto”, que implica la interacción con una persona en vivo. El modelo agiliza el acceso a los servicios al permitir que las personas compartan sus necesidades una sola vez y sean conectadas con la ayuda adecuada a través de un punto de contacto centralizado, como una red de agencias y organizaciones. Además, permite a las personas tomar decisiones informadas, ejercer control sobre sus necesidades de atención a largo plazo, en forma directa o a través de una derivación a la “puerta” que corresponda, dentro de la correspondiente comunidad interconectada de servicios. En Singapur, esta política, adoptada en 2004, se extiende a cualquier servicio público. Cuando un organismo estatal recibe una consulta o comentario sobre un tema que no es de su competencia, debe identificar al organismo responsable de esa cuestión y ponerlo en contacto con la persona que presentó la consulta o el comentario (De Morakane, 2021).

En este avance hacia un gobierno personalizado, también cabe mencionar que, no hace mucho, solo unos pocos países habían diseñado una estrategia en materia de ciberseguridad. Hoy, no menos de dos tercios de los países del mundo cuentan con tal estrategia (Kaska, 2023). No existen en este campo modelos estándar que puedan copiarse y adoptarse para un uso inmediato. Por ejemplo, la cultura de cada sociedad tiene gran influencia en términos de facilitar o no la cooperación entre los responsables de enfrentar este problema. Pero existen algunos principios básicos que son comunes a casi todos los casos. Es necesario establecer un mecanismo de gobernanza y coordinación, y alcanzar acuerdos sobre intercambio de información y adopción de protocolos en varios niveles. También es necesario acordar la continuidad de todos los servicios y funciones críticas, decidiendo quiénes serán responsables de mantener los sistemas de alerta, de proveer información sobre la situación global y con qué frecuencia; cuáles son los canales de comunicación seguros, y qué hacer en casos de crisis. Si bien estos componentes son universales, su implementación efectiva varía de país en país y exige de cada uno un esfuerzo de integración con el sistema existente.

A pesar de que en América Latina y el Caribe se han producido algunos avances importantes en el esfuerzo de digitalización, el formato típico de la administración pública, sus jerarquías y fronteras institucionales rígidas, la escasa colaboración público-privada y las disparidades en el acceso ciudadano al mundo digital constituyen todavía obstáculos formidables. Resultan destacables los progresos de Colombia, Uruguay, Chile y Brasil, que lideran la región por su gestión basada en datos, la apertura y una orientación centrada en el usuario. Aunque todavía incipientes, también se observan algunos avances en Argentina en el desarrollo de ecosistemas digitales de integrabilidad entre varias provincias y municipios (Giorgetti, 2023).

Según el Observatorio de Desarrollo Digital de Naciones Unidas (2024), la evaluación del nivel de digitalización según diversas categorías de trámites gubernamentales muestra un panorama muy heterogéneo. Sectores como “Ayudas Sociales”, “Certificados Personales” y “Cultura, Deporte y Turismo” se destacan con un sólido rango de digitalización del 81 % al 90 %, pero áreas como “Educación”, “Identificación Personal”, “Impuestos” y “Migración” exhiben un potencial de mejora, con porcentajes de digitalización en un rango que va del 91 % al 10 %. Estos valores sugieren la necesidad de focalizar esfuerzos en aquellos sectores con menor digitalización para optimizar la eficiencia y accesibilidad de los trámites gubernamentales.

## Conclusiones

A lo largo de este trabajo, hemos descrito dos modelos de prestación de servicios públicos, tratando de mostrar cómo los avances tecnológicos han permitido transitar desde el gobierno reactivo al gobierno proactivo, tendiendo en su fase más avanzada hacia la personalización de los servicios estatales. En el análisis del Gobierno reactivo, hemos examinado sucesivamente sus principales limitaciones, incluyendo la discrecionalidad del burócrata de calle, la vigencia del trámite para la obtención del servicio, el carácter estandarizado de este y las dificultades de coordinación en la resolución de cuestiones sociales complejas.

En la segunda parte del trabajo, nos adentramos en la descripción de los servicios públicos proactivos, observando cómo su oferta se inspiró en la necesidad de adaptar el marketing privado a los gustos y preferencias de los consumidores. Luego de comentar el valor de la proactividad, se analizaron los alcances, limitaciones y resguardos de la personalización de servicios, para terminar ofreciendo algunos lineamientos sobre cómo

los países pueden avanzar hacia una estrategia de construcción digital que ponga al ciudadano como centro de su desarrollo.

Cuando se observa la experiencia de los países que lideran estos avances, tomamos conciencia de que, por lo general, se trata de países relativamente pequeños (Estonia, Islandia, Singapur, Nueva Zelanda, Finlandia). Es posible que la dimensión territorial o el tamaño de la población sean factores favorables cuando, de lo que se trata, es de construir el ecosistema digital que posibilite avanzar más rápidamente hacia un gobierno proactivo. En varios países, existe un desequilibrio entre el sector público, el sector privado y los ciudadanos. Las empresas innovadoras superan a las del sector público en la adopción digital. De igual manera, la exclusión digital puede fomentar la desconfianza en la tecnología y el Gobierno, obstaculizando la digitalización del sector público. Por ejemplo, en el Reino Unido, la brecha digital público-privada ha provocado que los gobiernos no proporcionen las experiencias digitales fluidas que ofrece el sector privado.<sup>7</sup> Otros países del G7, como Estados Unidos, Canadá y Alemania, también tienen dificultades para igualar los resultados de Estonia y los países nórdicos.<sup>8</sup>

En cualquier caso, no cabe duda de que el desarrollo tecnológico exponencial continuará ahorrando costos y tiempos de decisión, resolviendo problemas con premura y oportunidad. Que también consiga renovar la confianza ciudadana en sus gobiernos dependerá de la medida en que estos consigan despojar a los datos personales de sus múltiples riesgos de manipulación y despejar así la inevitable y justificada aprensión que su uso todavía suscita.

---

7 De hecho, el Reino Unido se situó en el tercio inferior de los países en cuanto a confianza en el Gobierno en 2022.

8 La confianza entre legisladores y ciudadanos es clave para el éxito de los modelos. Como ilustración, el gobierno de Noruega ha prestado sistemáticamente servicios de alta calidad, lo que ha generado una alta participación electoral y confianza en los servicios digitales (Cheal, 2024). Según este autor, el enfoque de Estonia, centrado en el ciudadano, ilustra la gobernanza posdigital, considerando al gobierno como un facilitador, no solo como un proveedor de servicios. Los servicios públicos digitalizados de Estonia han ahorrado (de forma conservadora) más de 1400 años de tiempo de trabajo y un 2 % del PIB anual.

## Referencias

- Agamben, G. (2005). *Estado de excepción*. Adriana Hidalgo Editora.
- Arcidiácono, P., y Perelmiter, L. (2022). *Las burocracias de calle como primera línea del Estado y su papel en las políticas de integridad* (Documento N.º 2 de la Colección Red Federal EMIC [OA-PNUD]).
- Arguelles Toache, E. (2022). Las etapas de desarrollo del gobierno electrónico: Revisión de la literatura y análisis de las definiciones. *Entreciencias: Diálogos en la Sociedad del Conocimiento*, 10(24). <https://doi.org/10.22201/enesl.20078064e.2022.24.81028>
- Bhalla, N. (2017, 19 de junio). India ofrece asistencia jurídica gratuita a los habitantes de las aldeas mediante videoconferencia. *Reuters*. <https://www.reuters.com/article/world/india-launches-free-legal-aid-via-video-conferencing-to-villagers-idUSKBN1940L9>
- Boyd, J., Lee, C. C., Ennis, H., O'Leary, J., & Agarwal, S. (2023). Tailored public services. En *Government Trends 2023*. Deloitte. [https://www2.deloitte.com/content/dam/insights/articles/us175938\\_government-trends-2023/DI\\_Government-Trends-2023.pdf?icid=learn\\_more\\_content\\_click](https://www2.deloitte.com/content/dam/insights/articles/us175938_government-trends-2023/DI_Government-Trends-2023.pdf?icid=learn_more_content_click)
- Cheal, J. (2024). *Post-digital government: Citizen-centric, personalized, equitable*. Nortal. <https://nortal.com/news/post-digital-government-citizen-centric-personalized-equitable>
- De Mora, F., Roseth, B., & Santamaría, J. (2024). ¿Reduce la reticencia a compartir datos personales la demanda de servicios personalizados por parte de los ciudadanos? Evidencias de un experimento de encuesta. *Banco Interamericano de Desarrollo (BID)*. <https://publications.iadb.org/en/does-reluctance-share-personal-data-reduce-citizen-demand-personalized-services-evidence-survey>
- De Morakane, M. (2021). *Lecciones de la política de Singapur de no abrir puertas equivocadas*.
- Dreiling, R., McBride, K., Tammet, T., & Pappel, I. (2024). *Navigating the AI maze: Lessons from Estonia's Burokratt on public sector AI digital transformation*. SSRN. [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=4850696](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4850696)
- Giorgetti, G. (2023). *Jornada de sensibilización sobre ecosistemas digitales de integrabilidad (EDI)* [Video]. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=6u48-XPT6UE>
- Hassan, M. S., Al Halbusi, H., Ahmad, A. B., Abdelfattah, F., Thamir, E., & Noriza, R. (2023). Discretion and its effects: Analyzing the role of street-level bureaucrats' enforcement styles. *International Review of Public Administration*, 28(4), 327–345. <https://doi.org/10.1080/12294659.2023.2286671>
- HM Government. (2022). *Levelling up the United Kingdom* [White paper]. [https://assets.publishing.service.gov.uk/media/620b780be90e0710bdc09964/Levelling\\_Up\\_the\\_United\\_Kingdom\\_accessible\\_version\\_.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/media/620b780be90e0710bdc09964/Levelling_Up_the_United_Kingdom_accessible_version_.pdf)

- Jeppesen, G. (2022, 11 de octubre). One and done: A human approach to government service delivery. *Forbes*. <https://www.forbes.com/sites/deloitte/2022/10/11/one-and-done-a-human-approach-to-government-service-delivery>
- Kettl, D. F. (2009). *The next government of the United States: Why our institutions fail us and how to fix them*. W. W. Norton & Company.
- Layne, K., & Lee, J. (2001). Developing fully functional e-government: A four stage model. *Government Information Quarterly*, 18(2), 122–136. [https://doi.org/10.1016/S0740-624X\(01\)00066-1](https://doi.org/10.1016/S0740-624X(01)00066-1)
- Lipsky, M. (1980). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services*. Russell Sage Foundation.
- Nascimento, R. S. (2023). El argumento de la intención del legislador: Usos y propuesta normativa. *Doxa. Cuadernos de Filosofía del Derecho*, 47, 105–133. <https://doi.org/10.14198/DOXA2023.47.5>
- Observatorio de Desarrollo Digital. (2024). *Agenda digital* [Página web]. CEPAL. <https://desarrollodigital.cepal.org/en/topic/7-digital-government>
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2023). Leveraging artificial intelligence for proactive delivery of public policies and services. En *Government at a glance 2023*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/5702d250-en>
- O'Reilly, T. (2011). Government as a platform. *Innovations: Technology, Governance, Globalization*, 6(1), 13–40. [https://doi.org/10.1162/INOV\\_a\\_00056](https://doi.org/10.1162/INOV_a_00056)
- Oszlak, O. (2009). *El rol del Estado: Micro, meso, macro*. <https://www.institutopatria.com.ar/wp-content/uploads/2020/10/El-Rol-del-Estado-micro-meso-macro-Oszlack.pdf>
- Oszlak, O. (2020). *El Estado en la era exponencial*. CLAD, INAP, CEDES. <https://clad.org/wp-content/uploads/2020/07/OSCAR-OSZLAK-El-Estado-en-la-era-de-la-exponencial.pdf>
- Plantera, F. (2023). The four ages of digital transformation. En P. Vihma (Ed.), *Twenty years of building digital societies: Thinking about the past and future of digital transformation*. e-Governance Academy.
- Information System Authority. (2024). *Platform for proactive government services*. <https://www.riaa.ee/en/state-information-system/personal-services/proactive-government-services>
- Roseth, B., Reyes, A., Farias, P., Porrúa, M., Villalba, H., Acevedo, S., Peña, N., Estevez, E., Linares Lejarraga, S., & Fillottrani, P. (2018). *El fin del trámite eterno: Ciudadanos, burocracia y gobierno digital*. BID. <https://publications.iadb.org/es/el-fin-del-tramite-eterno-ciudadanos-burocracia-y-gobierno-digital>
- Sikkut, S. (2023). Digital only: A bad dream or an exciting fantasy? En P. Vihma (Ed.), *Twenty years of building digital societies: Thinking about the past and future of digital transformation* (pp. 120–135). e-Governance Academy.

- Velsberg, O. (2022). *Government chief data-officer Ott Velsberg: Burokratt is Siri on steroids*. <https://e-estonia.com/government-chief-data-officer-ott-velsberg-burokratt-is-siri-on-steroids/>
- Vogels, E. (2021, 22 de junio). Some digital divides persist between rural, urban and suburban America. *Pew Research Center*. <https://www.pewresearch.org/internet/2021/06/22/some-digital-divides-persist-between-rural-urban-and-suburban-america>
- Zuazua, M., & Lohmeyer, R. (2017). *Proactive governance: Policy and strategy design in the context of accelerating change*. Kearney. World Government Summit 2017. <https://www.kearney.com/service/global-business-policy-council/article/-/insights/proactive-governance-policy-and-strategy-design-in-the-context-of-accelerating-change>

## Acerca del autor

### Oscar Oszlak

Doctor en Ciencia Política (PhD), MAPA, doctor en Economía y contador público nacional. Graduado del ITP de la Harvard Law School. Doctor honoris causa por varias universidades. Investigador Superior del CONICET. Subsecretario y asesor presidencial durante la Presidencia de Alfonsín. Fundador de la Sociedad Argentina de Análisis Político. Profesor en universidades de América Latina, Europa e Israel. Becario de la ONU, la Fundación Rockefeller, la Fundación Guggenheim y la Ford Foundation. Team leader y consultor para la ONU, el BID, el CLAD, entre otros organismos. Ganador del International Public Administration Award de la American Society for Public Administration. Premio Investigador de la Nación Argentina (2023).

#### Cómo citar este artículo:

Oszlak, O. (2025). Del gobierno reactivo al gobierno proactivo: alcances, limitaciones y resguardos. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (93), 1-27. <https://doi.org/10.69733/clad.ryd.n93.a467>

