



Alcances y limitaciones para la interoperabilidad de los datos en la evaluación de políticas públicas

Mesa Nacional de Evaluación de Políticas Públicas

agosto 2023



Autoridades

Presidencia de la Nación

Dr. Alberto Fernández

Vicepresidencia de la Nación

Dra. Cristina Fernández de Kirchner

Jefatura de Gabinete de Ministros

Ing. Agustín Rossi

Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales

Sra. Marisol Merquel

Subsecretaría de Coordinación Técnica y Análisis de la Información

Dr. Eduardo Hipólito Brau

Secretaría de Asuntos Estratégicos

Lic. Mercedes Marcó del Pont

Subsecretaría de Estrategia para el Desarrollo

Dra. Verónica Robert

Secretaría de Gestión y Empleo Público

Dra. Ana Gabriela Castellani

Subsecretaría de Fortalecimiento Institucional

Sr. Alejandro Omar Grillo

Secretaría Técnica de la Mesa Nacional de Evaluación de Políticas Públicas

Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales

Lic. Alberto Sanchis, Director Nacional del Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales

Lic. Romina Vittor, asesora, SIEMPRO

Secretaría de Asuntos Estratégicos

Dra. Verónica Robert, Subsecretaria de Estrategia para el Desarrollo

Lic. Juan Sebastián Rotondo, Director Nacional de Análisis y Estudios

Secretaría de Gestión y Empleo Público

Lic. Adrián Caneto, Director Nacional de Fortalecimiento de las Capacidades de Gestión, SSFI

Mg. María Eva Arias, Directora de Seguimiento y Evaluación de la Gestión, DNFCG-SSFI

Mg. María Lucía Sampayo, Directora de Planificación de la Gestión, DNFCG-SSFI

Autores

Subsecretaría de Fortalecimiento Institucional

Mg. María Lucía Sampayo, Directora de Planificación de la Gestión, DNFCG

Mg. Juan Facundo Videla, analista sectorial, DNFCG

Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales

Lic. Romina Vittor, asesora, SIEMPRO

Lic. Rocío Suárez, Unidad de Apoyo al Diseño de Políticas Públicas, SINTyS

Secretaría de Asuntos Estratégicos

Lic. Juan Sebastián Rotondo, Director Nacional de Análisis y Estudios, SSED

Mg. Leandro Javier Llorente, consultor, DNAE-SSED

Av. Pte. Roque Sáenz Peña 511
C.A.B.A.

Última actualización: agosto 2023

Índice

1. Introducción.....	5
2. La Mesa Nacional de Evaluación de Políticas Públicas	6
3. La importancia de la interoperabilidad para la evaluación de políticas públicas.....	7
4. La interoperabilidad de datos	8
4.1. Acerca de la interoperabilidad.....	8
4.2. Interoperabilidad y sistemas de información	10
4.3. Algunos casos exitosos de interoperabilidad.....	11
5. Lineamientos para la interoperabilidad en el marco de la Mesa Nacional de Evaluación de Políticas Públicas.....	17
5.1. Eje normativo.....	17
5.2. Eje técnico.....	20
5.3. Eje organizativo	24
5.4. El arbitraje de los datos.....	26
6. Desafíos y líneas de trabajo a seguir	27
Bibliografía.....	32

1. Introducción

De acuerdo con lo establecido en la Decisión Administrativa 203/2023 de la Jefatura de Gabinete de Ministros (JGM), que institucionalizó la Mesa Nacional de Evaluación de Políticas Públicas, uno de los objetivos centrales de la evaluación es mejorar la efectividad de las políticas públicas, a partir de metodologías rigurosas para la obtención de evidencia empírica para la toma de decisiones.

El rasgo multitemático y multidisciplinario que caracteriza la mayor parte de las políticas públicas implica que se identifiquen, en general, muchos actores involucrados en el proceso. Independientemente de que el diseño y/o gestión de una acción se lleve a cabo en un único organismo, sus efectos pueden desarrollarse en otros ámbitos, dimensiones o jurisdicciones.

Al respecto, la instancia de evaluación de las políticas se presenta en línea con esta perspectiva: medir los resultados o el impacto de una acción de política pública requiere habitualmente desarrollar un set de indicadores que puede trasvasar los registros que genera la propia política o las bases de datos con las que cuentan los organismos involucrados. Es por ello que surge la necesidad de establecer criterios para un entorno de interoperabilidad de datos que, más allá de definiciones formales, puede contribuir a generar las condiciones para que exista un diálogo entre las distintas fuentes y sistemas de información.

En ese sentido, el presente documento propone **generar acuerdos respecto de estándares normativos, organizativos y técnicos para alcanzar una instancia de interacción de sistemas de información entre organismos para la evaluación de políticas públicas**. Específicamente, implica arribar a criterios comunes con relación a estrategias, lenguajes y metodologías para la producción de indicadores de gestión, a fin de fortalecer las instancias de evaluación que se emprenden al interior de la Administración Pública Nacional (APN).

Para ello, resulta necesario contar con bases consolidadas y sistemas de información en funcionamiento, en clave de avanzar hacia la interoperabilidad, con una administración centralizada de la información, en función de ejes de evaluabilidad de políticas públicas que se despliegan desde el Estado. Si bien la interoperabilidad adquiere un rol crítico en el proceso de evaluación, avanzar hacia normativas y protocolos que favorezcan este tipo de mecanismo de interacción entre jurisdicciones y organismos públicos podría ser auspicioso para el resto de las etapas del ciclo de las políticas públicas: el diseño, la implementación, el seguimiento y la evaluación.

2. La Mesa Nacional de Evaluación de Políticas Públicas

La Mesa Nacional de Evaluación de Políticas Públicas fue creada por Decisión Administrativa 203/2023 de la Jefatura de Gabinete de Ministros —en la órbita de la Secretaría de Gestión y Empleo Público—, como ámbito transversal de orientación estratégica, coordinación y regulación de la evaluación de las políticas públicas. La misma está integrada por representantes de la Secretaría de Gestión y Empleo Público (SGyEP), y de la Secretaría de Asuntos Estratégicos (SAE) y el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (CNCPS), ambos de la Presidencia de la Nación. Entre sus funciones, se destacan en el marco de este trabajo:

- generar herramientas metodológicas y guías de trabajo, donde se establezca un lenguaje común a partir de la definición de los principales conceptos y metodologías involucradas en las evaluaciones de las políticas públicas;
- construir un set de indicadores transversales de la gestión de gobierno que permita analizar y visibilizar los principales logros y oportunidades de mejora de la gestión;
- integrar las bases de datos para avanzar hacia la interoperabilidad de los sistemas de información y los registros administrativos, garantizando la trazabilidad de la información pública para realizar evaluaciones;
- construir un Módulo de Evaluación integrado al Sistema de Información Mapa de la Acción Estatal, para el acceso y difusión de los resultados de las evaluaciones de las políticas públicas que favorezca tanto los procesos de toma de decisiones públicas como la rendición de cuentas a la ciudadanía.

De acuerdo con estas funciones, se desprende la importancia de contar con lineamientos para avanzar en la interoperabilidad de sistemas de información para la evaluación de políticas públicas.

3. La importancia de la interoperabilidad para la evaluación de políticas públicas

Las políticas públicas requieren en todas sus fases —desde el diseño hasta la evaluación y monitoreo— grandes flujos de información. Una parte de esa información generalmente está contenida en registros que genera la propia política. No obstante, la generación de indicadores para evaluar resultados y/o impacto requiere utilizar datos de otras fuentes, registros y/o sistemas, que no necesariamente se encuentran en la órbita de la jurisdicción u organismo que ejecutará la acción. Es en este punto que la interoperabilidad de datos se transforma en una fase crítica del proceso, en tanto que es requisito para posibilitar el diálogo entre los distintos sistemas que contienen la información necesaria.

Si bien es posible gestionar la información sin vincular bases de datos, es necesario generar un entorno de interacción adecuado a las necesidades del destinatario y las capacidades del productor de los datos. Esto posibilita, en primer lugar, una mejor comprensión sobre las características y la finalidad de los pedidos y, en segundo término, establecer los acuerdos y criterios básicos sobre la forma en que se hará disponible la información solicitada. Más allá de las cuestiones técnicas, este proceso es fundamental cuando se trata de compartir información de manera sistemática y periódica, a cuyo fin resulta clave conferir al vínculo la fortaleza institucional necesaria para garantizar su persistencia en el tiempo.

En este sentido, está claro que no existe interoperabilidad posible sin que se encuentre definida como una prioridad estratégica en los niveles de decisión. Sin embargo, también es central que se conformen lazos genuinos de colaboración entre los equipos técnicos, ya que estos suelen perdurar más allá de los cambios en los niveles de dirección. Asimismo, se trata de los perfiles más familiarizados con las características específicas de las fuentes de información y con las metodologías necesarias para que la interoperabilidad de datos respete los criterios normativos y de seguridad establecidos.

En definitiva, es en la esfera técnica-operativa donde se generan las soluciones a los desafíos cotidianos planteados por la interoperabilidad que incluyen, entre otras cuestiones, definir un lenguaje de bases de datos común que posibilite el emparejamiento de variables, ajustar el nivel de agregación de la información para cumplir con parámetros del secreto estadístico, adaptar (o incorporar) nomencladores para facilitar el cálculo de indicadores, y generar un sistema de información *ad hoc* para procesar e intercambiar datos entre diferentes organismos.

Se concluye así que la interoperabilidad de datos es de vital importancia para fortalecer la evaluación de políticas públicas. A continuación, se hará explícita la definición técnica y los alcances del concepto de interoperabilidad propuestos en el marco de la Mesa Nacional de Evaluación de Políticas Públicas.

4. La interoperabilidad de datos

En los próximos apartados se desarrolla el concepto de interoperabilidad de datos y sus implicancias en el marco de la gestión de sistemas de información. Seguidamente, se describen de manera sucinta algunas experiencias de interoperabilidad de datos en el ámbito de la APN.

4.1. Acerca de la interoperabilidad

Una definición de interoperabilidad de datos que se ajusta a las necesidades planteadas en el marco de la Mesa Nacional de Evaluación de Políticas es la que propone la Comisión Europea en la Estrategia de Aplicación del Marco Europeo para la Interoperabilidad:

La interoperabilidad es la capacidad de que las organizaciones interactúen con vistas a alcanzar objetivos comunes que sean mutuamente beneficiosos y que hayan sido acordados de manera previa y conjunta. Para ello recurren a la puesta en común de información y conocimientos a través de los procesos institucionales que apoyan, mediante el intercambio de servicios, datos o documentos entre sus respectivos sistemas de tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) (Comisión Europea, 2010, citado en CEPAL 2021: 25).

En este sentido, un primer paso fundamental para pensar los lineamientos de interoperabilidad reside en reconocer las diversas instancias existentes en el Estado, y entre este y organizaciones de la sociedad civil. Por ello, en el tercer punto de este apartado se presentan algunas experiencias de interoperabilidad exitosas, sin perjuicio de la realización de un relevamiento exhaustivo de dichas instancias en el futuro, cuestión que se retomará en la sección de desafíos finales del presente documento.

Un segundo punto clave es definir qué modelo de interoperabilidad es deseable con vistas a brindar información a las mesas de evaluación. En esta línea, la CEPAL (2021) identifica tres grandes modelos, que podrían ser considerados etapas de la interoperabilidad: la bilateral, la central y la federada. En cuanto al primer modelo, “en este tipo de interoperabilidad, cada institución establece acuerdos con otras para intercambiar datos, en general a través de un cruce de archivos” (CEPAL, 2021: 74). En relación con el segundo, “consiste en montar una gran base de datos a la que todas las instituciones participantes aportan información según las necesidades y donde, a su vez, pueden solicitar datos” (p. 74). Finalmente, en el modelo federado:

...cada institución u organismo produce sus datos e interopera con un ente rector federado. Este, a su vez, canaliza las transacciones hacia el organismo consumidor que solicita los datos y también genera transacciones de actualización de información de una institución u organismo a otro. El sistema federado registra las transacciones que circulan por su intermedio, pero no almacena bases de datos salvo en aquellos casos en que son necesarias para generar informes que competen a su función federada (p. 75).

En el marco de las mesas de evaluación, se considera que lo más adecuado sería pasar de instancias de interoperabilidad bilaterales o descentralizadas (ya existentes) a una central acotada, en una primera instancia, para las temáticas e información que las mesas requieran. Para avanzar en el desarrollo de este esquema de interoperabilidad, es necesario que las jurisdicciones y organismos participantes cuenten con ciertas capacidades estatales.

Al respecto, Hildebrand y Grindle (1997) entienden por capacidad estatal a la habilidad por parte de las agencias estatales para realizar tareas con efectividad, eficiencia y sustentabilidad. Así, estas se presentan en términos del tipo institucional, en tanto competencia del Estado para fijar y garantizar el cumplimiento efectivo del amplio espectro de reglas que rigen el conjunto de interacciones políticas y económicas. El tipo técnico, que se relaciona a la habilidad para el análisis y gestión de la macroeconomía y de las políticas públicas en general. El tipo administrativo, entendiéndose por ello a la competencia de los estados para implementar la provisión de bienes y servicios. Y, finalmente, la capacidad política, como la habilidad para procesar las demandas provenientes de la sociedad. Específicamente, en lo que respecta a la interoperabilidad, será necesario que los organismos cuenten con capacidades técnicas, políticas y administrativas.

Ya definido qué se entiende por interoperabilidad, y qué capacidades estatales se consideran necesarias para poder implementarla, es necesario avanzar en pensar cómo llevarla adelante para los objetivos propuestos en las mesas de evaluación. Para ello, resulta central delimitar qué tipos de sistema de información se busca interoperar en esta instancia.

4.2. Interoperabilidad y sistemas de información

“La interoperabilidad se da cuando varios sistemas y dispositivos pueden intercambiar datos, interpretarlos y mostrarlos en forma sencilla para el usuario” (BID, 2019, p. 7). A partir de esta definición operativa, se entiende que, en el marco de las mesas de evaluación, la interoperabilidad adquiere un sentido específico relativo a la obtención de información necesaria para alcanzar los objetivos de las diferentes mesas. Es por ello que se considera que la unidad de análisis para la interoperabilidad está dada por sistemas de información. Se entiende por sistema de información:

...un ordenamiento sistemático de un amplio espectro de información que, mediante diversos procedimientos consistentes, selecciona y junta datos en sus fuentes originales, procesándolos racionalmente en forma agregada o analítica, según las necesidades de sus usuarios para facilitar el proceso decisional de la organización, garantizando su retro-alimentación que permita el control de resultados de las actividades realizadas... (Las Heras, 2006, citado en Piccirilli y Farias 2015, pp. 62-63).

En este sentido, se identifican tres niveles de sistemas de información, los operativos, los de conocimiento y los estratégicos. El primero refiere a sistemas de gran volumen de datos, en los cuales se realiza la recolección, validación y almacenamiento de los mismos, y se los utiliza para la toma de decisiones a corto plazo. Por su parte, los sistemas de conocimiento incorporan cierto grado de análisis de la información y se emplean para la toma de decisiones de mediano plazo, mientras que los sistemas estratégicos se utilizan para la toma de decisiones a largo plazo.

En el marco de las mesas de evaluación, resulta adecuada la **elaboración de un sistema de información estratégico** a partir de la interoperabilidad de sistemas de conocimiento. Esta aproximación permite trabajar a partir de datos agregados, por lo cual los mismos serán anónimos, reduciendo las complejidades del eje normativo de la interoperabilidad. Asimismo, al trabajar con información que ya cuenta con cierto grado de análisis, facilita el proceso de homogeneización de criterios técnicos con relación a unidades de análisis y significado de la información intercambiada.

A continuación, se presentan casos exitosos de ciertas instancias de interoperabilidad, para luego avanzar en la propuesta de trabajo relativa a las mesas de evaluación.

4.3. Algunos casos exitosos de interoperabilidad

En esta sección recuperamos los casos de Mi Argentina, e-SIDIF, SINTyS y el OEDE, cuyos procesos de implementación fueron reconstruidos a partir de entrevistas con informantes clave. Estas experiencias —con propósitos disímiles— resultan de marcada relevancia para el presente documento, ya que demuestran iniciativas que cruzaron bases de datos de distintos orígenes y jurisdicciones, haciéndolas dialogar entre sí, arribando a lenguajes comunes con unidades de análisis uniformes, con resultados finales exitosos.

I. e-SIDIF

El Sistema Integrado de Información Financiera Internet (e-SIDIF) es el sistema de administración financiera desarrollado y supervisado por la Dirección General de Sistemas Informáticos de Administración Financiera (DGSIAF), en el ámbito de la Secretaría de Hacienda. El e-SIDIF se define como:

...un sistema adaptable a diferentes entornos y tamaños organizacionales, con características visuales y de navegación que facilita su uso, con una base de datos que centraliza toda la información de la gestión de los organismos ejecutores y de los órganos rectores, con una arquitectura en capas que simplifica y reduce los costos de mantenimiento y evolución del sistema (Vacas, 2020).

El e-SIDIF tiene la capacidad de interoperar con los sistemas de otros organismos del Estado Nacional mediante el uso de aplicaciones web para usos específicos (eProv, eRecauda, SIRECO). Además, se considera integrado a un sistema de información financiera, cuando este opera en una base de datos única, en la cual cada subsistema interactúa para registrar información, aunque conservando cada uno de ellos la operatividad e información para sus propias necesidades.

Respecto de su creación, resulta importante enmarcar al sistema inicialmente en la institucionalización de la Unidad Informática del Ministerio de Economía, a través del Decreto 2737/92, encargada del desarrollo, la puesta operativa y el mantenimiento de la infraestructura tecnológica de las primeras versiones del sistema de administración financiera. En el mismo año también fue sancionada la Ley 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional. A partir de allí, se inició el camino en la implementación del sistema e-SIDIF, el cual fue atravesando diversas transformaciones hasta alcanzar su forma actual.

Entre los años 1991 y 1995 se realizó una renovación del sector público, la cual dio origen al Sistema Integrado de Información Financiera (SIDIF). Ya dentro del último período presentado en la línea del tiempo, en 2009, una vez logrado un avance significativo en el desarrollo, despliegue y madurez de e-SIDIF, la Subsecretaría de Presupuesto promovió la incorporación de soluciones modernas de inteligencia de negocios (BI). Más tarde, en 2011, se dio comienzo a la implementación gradual de firma digital. Este avance profundizó el proceso de despapelización de la Administración Nacional y la descentralización de la carga de información. Acorde a las innovaciones tecnológicas, en el marco del gobierno electrónico, en 2012 se implementó un servicio de consulta por internet accesible desde computadoras o equipos móviles para los proveedores y contratistas del Estado, llamado e-Prov (Vacas, 2022, p. 10).

II. Sistema de Identificación Nacional Tributario y Social (SINTyS)

El SINTyS funciona en el ámbito del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (CNCPS) - Presidencia de la Nación, un ámbito de articulación de las áreas del Estado Nacional que diseñan e implementan políticas sociales. Tiene como función coordinar el intercambio de información de personas físicas y jurídicas entre organismos públicos nacionales y subnacionales, así como los datos registrados y a registrarse en las distintas bases de datos del país, asegurando su privacidad y confidencialidad.

La red SINTyS permite que los organismos puedan mantener sus bases de datos depuradas, actualizadas y enriquecidas a partir del cruce de datos con otros organismos, contribuyendo a una distribución más eficaz de los recursos estatales y a mejoras en la generación e implementación de políticas públicas. Todos los intercambios de información coordinados por el SINTyS se enmarcan en lo previsto por la Ley 25.326 de Protección de Datos Personales.

Distintas normativas obligan a los organismos del Estado Nacional a enviar su información al SINTyS periódicamente, el cual se ocupa de administrar bases que permiten a diversas instancias de gobierno validar datos de personas físicas o jurídicas de manera segura, y acceder a la información clasificada en las temáticas identificatorias, patrimoniales y socioeconómicas. Para ello, el organismo dispone de distintas herramientas de consulta puntual y masiva regladas por un sistema de seguridad robusto certificado mediante ISO 27.001 y análisis legales de competencias de los organismos para el acceso a la información.

Actualmente, SINTyS cuenta con Unidades Coordinadoras en 17 provincias, lo cual fortalece su carácter federal y facilita los procesos de intercambio de información con las jurisdicciones provinciales. Por otro lado, agrupa bases de datos y registros de más de 400 organismos nacionales, provinciales y municipales de las 23 provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Los mismos se organizan en tres grandes temáticas: identificación, tributaria/fiscal y social.

III. Mi Argentina

Mi Argentina es un perfil digital ciudadano para gestionar trámites, sacar turnos, acceder a credenciales y recibir información personalizada, creado en el año 2017 mediante el Decreto 87/17. Se implementa a través de una plataforma de intercambio de información, los datos no se almacenan, sino que se realiza una consulta en el momento de uso a través de una API. Esto garantiza que los datos siempre estén actualizados, dependiendo de la frecuencia de actualización de los registros en cada organismo que interopera con el sistema.

Mi Argentina cuenta con aproximadamente 20 millones de usuarios. La administración y desarrollo está a cargo de la Secretaría de Innovación. En cuanto a la dinámica de trabajo, se firman convenios con los organismos participantes. En términos técnicos, los datos se intercambian en un formato simple (JSON) el cual representa un mínimo común denominador adecuado para asegurar su aplicabilidad por parte de todos los organismos, independientemente de las capacidades informáticas con las que estos cuentan. Entre los productos asociados a Mi Argentina se destacan el Chatbot Tina, la mesa de ayuda y el turnero.

Algunos de las principales problemáticas de Mi Argentina son: las dificultades para contar con equipo de desarrollo debido a las diferencias de remuneración con el sector privado, dificultades para la georeferenciación al tener el domicilio como un campo de texto declarativo, la falta de herramientas de rectificación de datos para la ciudadanía ante el Estado, la actualización de los diferentes dispositivos celulares utilizados, y las complejidades de avanzar en la integración de organismos a nivel provincial, dado que en general cuentan con sistemas propios. Como desafío, resulta necesario avanzar en el uso de la aplicación ValidAR para evitar falsificaciones.

IV. El Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial (OEDE) - MTEySS

El Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial (OEDE) fue creado por la resolución 135/2003 de la Secretaría de Empleo en el ámbito del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

Si bien es un área de análisis y apoyo a la gestión de políticas, el caso del OEDE cubre una serie de aspectos vinculados a la interoperabilidad de datos, atendiendo una red de usuarios y clientes (internos y externos) mediante el uso de diferentes metodologías en las que la interoperabilidad de datos primaria se desarrolla principalmente entre el área de sistemas del MTEySS y otros organismos públicos como AFIP y ANSES. Por otro lado, un aspecto central de las tareas del OEDE pasa por adecuar registros administrativos de diferentes organismos para su utilización con fines estadísticos, de investigación y para el diseño y evaluación de políticas públicas.

En ese marco, la AFIP pone a disposición vía ventanilla electrónica las nóminas salariales que declaran cada mes las empresas registradas en el marco del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA, ex SIJP). Estas nóminas, cuya unidad de análisis es la relación laboral (CUIT-CUIL), contienen todos los ítems que componen la remuneración bruta de los asalariados registrados. A su vez, a las nóminas (llamadas MECTRA) se les suma atributos de las empresas, a partir del padrón de empresas de AFIP y atributos de los trabajadores desde la base de personas de ANSES.

Información adicional se obtiene del registro Simplificación Registral (SR), una aplicación en la que los empleadores deben declarar de manera temprana altas y bajas de trabajadores, así como también modificaciones en sus relaciones laborales. La unidad de análisis de SR es la relación CUIT-CUIL-Domicilio de explotación-rama de actividad, e incluye información sobre la relación laboral (ocupación, dirección del domicilio de explotación del trabajador, estado de la relación laboral y convenio colectivo, entre otros).

Otra fuente de datos que también es provista de forma sistemática al OEDE es el registro de operaciones de comercio exterior de la Aduana (DGA - AFIP), cuya unidad de análisis es la combinación de CUIT-operación-posición arancelaria, y permite estimar los montos de exportaciones e importaciones por empresa.

Como se puede apreciar, las fuentes interoperadas se pueden vincular a partir de la Clave Única de Identidad Tributaria (CUIT) o la Clave Única de Identificación Laboral (CUIL), lo que permite generar distintos set de datos con nuevas variables de caracterización (tamaño según empleo, inserción externa, provincia de declaración del empleo), así como también aplicar diferentes metodologías de análisis (demografía de empresas, distribución espacial del empleo, desestacionalización de series de remuneraciones y empleo).

A esto se agrega que los set de datos pueden complementarse con cualquier registro administrativo que tenga, al menos, una variable de *matcheo* en común con las bases del Observatorio. Esto incluye tanto información producida de manera externa como registros de las políticas desarrolladas por el propio ministerio. En este sentido, se destaca que las evaluaciones de impacto de políticas constituyen una línea de análisis del OEDE. En efecto, el Observatorio acumula experiencias en evaluaciones de varias políticas de empleo del propio Ministerio de Trabajo (Programa de Formación Profesional, REPRO, rebaja de contribuciones patronales, REPSAL, PNRT), así como una línea de evaluaciones de programas productivos de otros organismos (FONTAR, PRE, PAC).

En este marco, es una experiencia que vale la pena destacar a partir de i) el desarrollo de vínculos estratégicos e institucionalizados con generadores de grandes registros administrativos; ii) la generación de capacidades técnicas y profesionales para el análisis en general y la evaluación de políticas en particular; iii) el avance en el desarrollo de metodologías de adecuación de registros y técnicas de análisis cuantitativo; y iv) la generación de análisis para la discusión de nuevas políticas socio-productivas.

5. Lineamientos para la interoperabilidad en el marco de la Mesa Nacional de Evaluación de Políticas Públicas

Tal como se mencionó previamente, el objetivo de este documento reside en generar acuerdos respecto de estándares normativos, organizativos y técnicos para alcanzar una instancia de interacción de sistemas de información entre organismos para la evaluación de políticas públicas. En ese sentido, se dividen los lineamientos en tres ejes: el normativo, el organizativo y el técnico.

En el primer eje, se abordan los marcos normativos y la discusión sobre los distintos niveles de secreto que operan sobre la información registrada en distintos organismos públicos. En el segundo, cuestiones técnicas relativas a estandarización y *matcheo* de base datos, seguridad, flujos de información, arbitraje y validación sobre los datos, definición de unidad de análisis, tipos de usuarios, entre otras. En un tercer eje, se profundiza en aspectos organizativos, particularmente cómo se piensa un esquema de interoperabilidad cuando intervienen varios actores.

5.1. Eje normativo

La dimensión normativa con relación a la interoperabilidad consta de varias aristas. Uno de los aspectos más importantes tiene que ver con la dispersión normativa y las consecuentes barreras que obstan a la posibilidad de intercambiar información, inclusive, entre los actores públicos más relevantes del quehacer regulatorio nacional. Se habla de dispersión en sentido amplio, es decir, refiriéndose al tratamiento de la cuestión por diversos ordenamientos que, a su vez, vieron la luz distintas etapas, con lo que se encuentran informados no solo por intereses distintos, sino también por concepciones disímiles.

Al respecto, se entiende que ningún abordaje sobre la interoperabilidad de datos puede soslayar esta cuestión, ya sea que se trate de una perspectiva general o una mirada específica de la evaluación de políticas públicas. En particular, se debe prestar especial atención a la coexistencia de diversos institutos —secretos— que obstan a la posibilidad de compartir información relevante que concentran ciertas jurisdicciones y entidades del Sector Público Nacional.

Efectivamente, cabe destacar la coexistencia de regímenes generales, tales como la Ley de Protección de Datos Personales 25.326 (del año 2000, en proceso de revisión por parte de la Agencia de Acceso a la Información Pública) y la Ley de Acceso a la Información Pública 27.275, con normas específicas que consagran secretos –con regímenes jurídicos independientes uno de otros– sobre cierta información (secretos financiero, bursátil, fiscal, estadístico, de la fuente periodística, etcétera).

Por otra parte, la Ley 17.622 de Creación del Sistema Estadístico Nacional establece lo siguiente:

Artículo 10. – Las informaciones que se suministren a los organismos que integran el Sistema Estadístico Nacional, en cumplimiento de la presente ley, serán estrictamente secretos y sólo se utilizarán con fines estadísticos.

Los datos deberán ser suministrados y publicados, exclusivamente, en compilaciones de conjunto, de modo que no pueda ser violado el secreto comercial o patrimonial, ni individualizarse las personas o entidades a quienes se refieran.

Quedan exceptuados del secreto estadístico los siguientes datos de registro: nombre y apellido, o razón social, domicilio y rama de actividad.

El panorama descrito –dispersión normativa– genera dificultades para intercambiar información en razón de la existencia de previsiones aisladas que, al entrar en colisión entre sí, determinan que la ponderación sobre los intereses comprometidos y el arbitraje a realizarse quede en cabeza del operador jurídico con responsabilidad primaria en la materia (por ejemplo, la AFIP en materia de secreto fiscal).

Para avanzar en la resolución de esta problemática, se proponen diversas estrategias (no secuenciales):

- Proyectar una única normativa que regule las cuestiones jurídicas comprometidas en la interoperabilidad de las bases de datos, cuestión harto compleja en el actual contexto político.

- Adoptar (u optimizar) previsiones como la contenida en el Artículo 27 de la Ley de Mercados de Capitales 26.831 (que autoriza el intercambio de información alcanzada por ciertos secretos bajo ciertas condiciones y entre determinadas autoridades públicas):

ARTÍCULO 27. – Levantamiento de secreto. Las restricciones y limitaciones contenidas en la presente ley; los artículos 39 y 40 de la ley 21.526, modificada por la ley 24.144; 53 de la Carta Orgánica del Banco Central de la República Argentina; 74 de la ley 20.091, relativas a la difusión de información obtenida en el ejercicio de sus funciones por la Comisión Nacional de Valores, el Banco Central de la República Argentina y la Superintendencia de Seguros de la Nación, entidad autárquica actuante en la órbita de la Subsecretaría de Servicios Financieros de la Secretaría de Finanzas del Ministerio de Finanzas, respectivamente, y los funcionarios y empleados de dichos organismos, no regirán ante los requerimientos formales que se efectúen entre sí con respecto a tales informaciones, siempre que sean efectuados por la máxima autoridad de cada una de las entidades. Tampoco regirán las restricciones y limitaciones mencionadas ante los requerimientos efectuados por la Unidad de Información Financiera en el marco de la ley 25.246 y sus modificatorias.

En este último orden de ideas, a poco que se examine el texto transcrito se advertirá que nada obstaría, por caso, a la posibilidad de sumar a la AFIP al enunciado del que da cuenta el precepto transcrito.

- Necesidad de erigir una voz jurídica especializada y autorizada en relación con la materia, al efecto de que defienda el interés público comprometido en la posibilidad de intercambiar información (bajo ciertas condiciones, que garantice una adecuada tutela de los datos personales) ante distintos escenarios de conflictos.
- Necesidad de ampliar el espectro de información que se considera transmisible sin previa autorización por parte del titular del dato de que se trate (ver Art. 5°, 2.c), de la Ley 25.326.

Es justamente la dispersión normativa el factor que motiva otro tipo de conductas y hábitos que perjudican el avance sobre la interoperabilidad de datos. Uno de estos comportamientos tiene que ver con la 'sobreinterpretación normativa', es decir, cuando dado cierto desconocimiento sobre los límites y alcances de los distintos secretos que rigen sobre los datos, se opta directamente por una negativa a traspasar, compartir o interoperar sistemas de información y/o bases de datos.

En muchos casos, ciertos pedidos de información —no solo en el marco de la evaluación de políticas, sino en general— pueden ser debidamente resueltos con procesos estadísticos simples como la agregación de información, conmutación de datos, eliminación de *outliers*, o apelando a procesos un tanto más complejos como la anonimización de registros sensibles, etc.

Es esperable una estrategia normativa vinculada a la interoperabilidad que, más allá de establecer los parámetros necesarios para interoperar datos, establezca también una serie de opciones técnicas y/o metodológicas que orienten a productores y usuarios de datos en posibles soluciones que eviten las negativas *ex ante*.

5.2. Eje técnico

En cuanto a los aspectos técnicos, la interoperabilidad "(...) abarca las aplicaciones e infraestructuras que conectan sistemas y servicios. Asimismo, se considera la importancia del formato y el significado exacto de la información intercambiada, con su cabal comprensión y conservación de la información concomitante" (CEPAL, 2021). Esto conlleva una dificultad, dado que al no tratarse en este documento casos específicos de sistemas de información que se desea interoperar, solo se puede avanzar en recomendaciones generales sobre qué aspectos es importante considerar. En ese sentido, una parte está vinculada a las tecnologías utilizadas por cada sistema y excede las posibilidades de abordaje desde la generalidad. Otra parte, se vincula a garantizar que la información circulada sea entendida de igual forma por todos los actores participantes. Para esta última, se presentan algunas recomendaciones respecto a cuestiones metodológicas, de flujo de información, y de seguridad de los datos.

En el marco de la interoperabilidad con relación a las mesas de evaluación, se acota al intercambio de información entre sistemas de conocimiento. En ese sentido, los aspectos técnicos centrales sobre los cuales se presentan lineamientos refieren a la definición del objeto, la finalidad y la modalidad; y al abordaje de limitantes y obstáculos, específicamente aquellos vinculados al formato de los datos estratégicos (unidad de análisis, variables, heterogeneidad de datos, vacíos e inconsistencias, entre otros).

Respecto al primer punto, ya se ha definido que la interoperabilidad en el marco de las mesas de evaluación tiene como objetivo proveer de información adecuada de forma clara y ordenada, para el trabajo de las mesas, a través de la vinculación de sistemas de información.

Con respecto al segundo punto, la interoperabilidad requiere que tanto el poseedor o generador del dato como el usuario interesado tengan una serie de conocimientos y capacidades para poder interactuar de forma adecuada.

De parte del generador de datos, se requiere las suficientes habilidades y conocimientos técnicos para interpretar las necesidades del usuario. Es una situación poco frecuente que la información se encuentre dispuesta de la manera ideal para el usuario y/o cliente (tipo de base de datos, formatos de variable, nivel de agregación de la información, clasificadores, entre otros), ya que generalmente es necesario adecuar la información (encuestas, registros administrativos, etc.) para su uso posterior.

Del lado del usuario, también se demanda de cierta expertise para la formulación del requerimiento y una especial comprensión sobre los tiempos y complejidad del procesamiento de datos (cuando se trata de grandes volúmenes de información), y sobre los límites propios de la fuente (no forzar que los datos “digan cosas que no pueden decir”). Se recomienda como un elemento de cautela en esta línea definir:

- ¿con qué unidad de medida se trabajará?
- ¿qué variables se utilizan?
- ¿existen inconsistencias en la información sobre las cuales se deban tomar precauciones? (por ejemplo, posible duplicación o falta de información)

En este tipo de situaciones es altamente sugerible contar con catálogos de bases de datos disponibles para los usuarios con fichas técnicas que describan de manera detallada los metadatos de cada fuente de información (listados de variables, tipos y formatos, cobertura de la información, porcentaje de casos perdidos, descripción de categorías, rango de valores, etc.).

Otro aspecto fundamental a la hora de garantizar que la información circule de manera tal que todos los actores puedan reproducirla de forma fehaciente tiene que ver con la definición de roles determinados para las instancias de interoperabilidad. Para ello, es importante poder avanzar sobre la tipología posible de usuarios. Vale aclarar que los usuarios, como tales, son entidades que interactúan con el sistema, lo administran y ejecutan los distintos casos de uso.

Retomando la noción de capacidad, es importante la consideración de la visión que tendrá el usuario, ya que, en función de las capacidades asignadas, el usuario verá habilitadas las acciones que podrá ejecutar en el sistema.

Los roles se suelen clasificar en:

- **Simples:** contienen una única capacidad.
- **Compuestos:** agrupan varios roles, que pueden ser simples o compuestos.

Los roles se asignan a los usuarios y, de esta manera, se les otorgan los permisos de ejecución sobre las distintas operaciones del sistema. El Rol, por su parte, es el elemento de seguridad que poseen los usuarios a través de una asignación. Según la funcionalidad, también se pueden clasificar en roles ejecutores o roles otorgantes. Un usuario que posea un rol ejecutor determinado podrá ejecutar el servicio o ver las opciones del sistema indicadas por las capacidades incluidas en el rol. Un usuario administrador que posea un rol otorgante determinado, podrá asignar roles ejecutores a un usuario.

Existen diferentes tipos de usuario:

- **Usuarios comunes:** su principal función consiste en ejecutar los casos de uso de la aplicación. Serán visibles en función de los roles ejecutores que tengan asignados.
- **Administradores locales:** su tarea más importante radica en la administración de los usuarios comunes de un organismo.

- **Administradores generales:** su tarea principal consiste en la administración de usuarios administradores. Las tareas versan en crear y administrar usuarios administradores y sistemas externos; dar de baja usuarios; rehabilitar usuarios administradores; crear roles otorgantes simples y compuestos; y asignar roles otorgantes a usuarios administradores.
- **Sistemas externos:** consumen información a través de *web services* expuestos por este. Estos sistemas pertenecen a un organismo del Estado. A este tipo se les asignan capacidades, no roles.

Un aspecto central vinculado al esquema de roles y usuarios se vincula a garantizar la seguridad de la información utilizada. A los fines de cumplimentar con todo lo requerido por un proyecto de interoperabilidad, asegurando la sustentabilidad del mismo, los sistemas de información en cuestión deben revistar de estrategias y mecanismos de seguridad a fin de resguardar la confidencialidad, integridad y disponibilidad de datos. En este sentido, la confidencialidad de los datos refiere a que la información solo debe ser vista y/o utilizada por los usuarios autorizados para tener acceso a ella. La integridad apunta a la prevención de cualquier modificación que pueda sufrir la información por parte de un usuario no autorizado. Y por último la disponibilidad, como su término lo indica, radica en que la información debe estar disponible cuando los usuarios autorizados la necesiten (Vacas, 2022).

A su vez, algunos de los mecanismos esperables con esta intencionalidad son:

- **Autenticación:** verificación de la identidad del usuario cuando entra en el sistema con nombre de usuario y contraseña.
- **Autorización:** proceso que determina qué, cómo y cuándo el usuario autenticado puede utilizar los recursos del sistema. La autorización debe asegurar la confidencialidad e integridad, ya sea dando o negando el acceso en lectura, modificación, creación o borrado de los datos. Por otra parte, solo se debe dar autorización a acceder a un recurso a aquellos usuarios que lo necesiten para hacer su trabajo, y si no, se le negará.
- **Integridad:** procedimientos establecidos para evitar o controlar que los datos sufran cambios no autorizados y que la información enviada desde un punto llegue al destino inalterada.

- **Auditoría:** vigilancia continua de los servicios en producción, analizando la información recabada, verificando que las técnicas de autenticación y autorización utilizadas se realicen según lo establecido.

Tal como se advierte al iniciar este apartado, las recomendaciones técnicas deben ser profundizadas según los sistemas que se esté buscando interoperar en cada caso concreto.

5.3. Eje organizativo

Un proyecto de interoperabilidad con una escala que se precie como tal, requiere de desarrollos de distinta índole. Estos son tanto en lo técnico y en lo normativo como en lo organizativo. La interoperabilidad organizativa refiere a dos instancias: por un lado, que todas las instituciones públicas que contribuyen comprendan globalmente el proceso y su funcionamiento; por el otro, desarrollar instrumentos que permitan delinear y formalizar las instancias de asistencia mutua (CEPAL, 2021).

Con vistas a organizar el proceso, resulta fundamental el manejo de un lenguaje común de los datos agregados a trabajar e intercambiar. En esta línea, la iniciativa demanda la decisión institucional de abordar ejes seleccionados comunes. Al estar inmersos en el marco de la Mesa Nacional de Evaluación de Políticas Públicas, resulta pertinente retomar propuestas de los demás instrumentos desarrollados en el espacio en cuestión. Al respecto, el documento *Análisis de evaluabilidad. Lineamientos para fortalecer las prácticas de evaluación en la gestión pública*, desarrollado paralelamente, presenta los principales ejes al momento de encarar evaluaciones. El propósito de este documento reside en ayudar a los actores públicos a tomar decisiones, ofreciendo las pautas a seguir para determinar la evaluabilidad de las intervenciones públicas, es decir, valorar la conveniencia de evaluar bajo determinadas circunstancias, considerando la necesidad de introducir mejoras en la intervención y prepararla así para ser evaluada.

Así los ejes propuestos, con sus dimensiones de análisis correspondientes son:

- **Calidad del diseño de la intervención:** evalúa el momento de la planificación de la intervención, considerando sus distintos componentes. Incluye también la dimensión de igualdad y de género, considerándolo un aspecto relevante a considerar en la planificación de una intervención. Para ello, tiene en cuenta el diagnóstico, el perfil de la intervención y los objetivos.

- **Calidad del sistema de seguimiento:** esta dimensión profundiza sobre la calidad del seguimiento o su factibilidad de construcción. También, ofrece una orientación sobre si el tipo de evaluación propuesta es posible de realizar en función del tipo de indicadores que puedan construirse. Con ese fin, se toma en consideración la definición de indicadores de gestión.
- **Propósitos de la evaluación:** este eje permite abordar aspectos vinculados a las condiciones dadas para la realización de una evaluación, tomando en consideración el entendimiento de las razones que la motivan y su factibilidad. Así, resulta relevante atender a la claridad en el propósito y preguntas de evaluación, la factibilidad operativa, y la utilidad y factibilidad política.
- **Fortalecimiento de capacidades:** este eje aborda aspectos que contribuyen a fortalecer las capacidades en evaluación, desde una perspectiva democrática, inclusiva, federal y orientada a la ética pública. Considerar estos aspectos orientados a mejorar las evaluaciones y fortalecer las capacidades. La transversalidad, y la integridad y transparencia son los aspectos a observar particularmente.

Es de innegable evidencia que los aspectos consignados permiten la identificación y análisis de características comunes en torno al proceso de producción pública, la sostenibilidad de los programas y los instrumentos institucionales en pos de un conocimiento de las organizaciones públicas. De esta forma, se habilita a un aprendizaje institucional que contribuye a la toma de decisiones para la mejora de la gestión y el recupero del valor de la gestión pública.

- Escalamiento del proyecto según actores estratégicos:

En términos organizativos, desde la Mesa Nacional de Evaluación de Políticas Públicas, con respecto al eje interoperabilidad, está previsto que el proyecto conste de un avance progresivo, escalando en desarrollo de instrumentos, pero también de adhesión de actores estratégicos. Así, se parte inicialmente de los actores que impulsaron la Mesa, como la Subsecretaría de Fortalecimiento Institucional (SGyEP-JGM), la Secretaría de Asuntos Estratégicos y el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales. En una segunda etapa, se prevé la incorporación de nuevos actores, con roles clave en materia de acceso a datos e intercomunicación de los mismos, tales como agencias estatales,

entidades educativas, etc. Así, concretamente, el escalamiento se piensa de la siguiente manera:

1. Desarrollo inicial con actores fundacionales del espacio y otros relevantes en materia de interoperabilidad.
2. Inclusión de actores foráneos, cuyo rol verse con relación a grandes generadores de datos/bases y también usuarios.

5.4. El arbitraje de los datos

Un aspecto que atraviesa aspectos normativos, técnicos y organizativos tiene que ver con el arbitraje sobre los datos. A los fines prácticos, el arbitraje de datos abarca aquellas situaciones en las que, en un esquema de integración de bases de datos, por ejemplo, se presentan atributos faltantes o no coincidentes de un individuo (su fecha de nacimiento, sus ingresos, sus propiedades, por citar algunos ejemplos). Este tipo de situaciones nos ponen frente a la disyuntiva de quién y de qué manera se establece que un dato y/o atributo de una persona o empresa es, en efecto, el dato y/o atributo fehaciente.

Está claro que esta no es una cuestión trivial, en la medida que es a partir de los sistemas de información que se define el acceso a buena parte de las políticas públicas de ingresos, empleo, previsional, seguridad social, salud, justicia, etc. Un error u omisión en este sentido puede derivar indudablemente en el cercenamiento de derechos a un ciudadano.

Es por estas cuestiones que el arbitraje de datos es uno de los aspectos críticos en términos de interoperabilidad de datos y requiere establecer pautas normativas y organizativas claras que definan sobre qué aspectos específicos los generadores de datos pueden arrogarse el arbitraje sobre la calidad de información cuando existen duplicaciones, incongruencias o faltantes.

Dadas las experiencias relevadas en el marco de elaboración del presente documento, la dimensión más crítica pasa por la correcta identificación de los individuos y sus atributos. En este sentido, los informantes clave consultados han hecho énfasis en la necesidad de avanzar en criterios y lineamientos para lograr sistemas de información que prioricen la identificación unívoca de las personas, teniendo en cuenta cuestiones como:

- Contemplar algunos efectos de *mismatch* (discrepancia) o duplicaciones que se pueden generar a partir de la implementación de políticas de otorgamiento de derechos, como la Ley 26.743 de Identidad de Género.
- De igual manera, se debe avanzar en un esquema de trazabilidad en los registros administrativos que enlace las distintas instancias de otorgamiento de documentación para migrantes, desde los permisos preventivos hasta que obtienen un DNI argentino definitivo.
- Mantener los esfuerzos en la normalización de direcciones y el desarrollo de una base de atributos geográficos (localidades y unidades administrativas locales) estandarizada para todos los organismos públicos. Esto es importante desde el punto de vista de los individuos, así como también del despliegue territorial de las personas jurídicas.

6. Desafíos y líneas de trabajo a seguir

En el marco de los objetivos planteados, **el principal desafío que se presenta radica en la falta de información actualizada y completa sobre los sistemas de información y las instancias de interoperabilidad existentes.** Al día de hoy existe en la APN una multiplicidad de sistemas de información, basados en diferentes capacidades organizacionales y con diversos grados de interoperabilidad. La falta de información sobre este universo es un escollo al momento de diseñar una estrategia de interoperabilidad integral que permita avanzar en contar con mejor información para la planificación, seguimiento y evaluación de políticas públicas. En ese sentido, realizar un **relevamiento de sistemas de información, instancias de interoperabilidad y capacidades estatales en torno a la temática** resulta un insumo fundamental para poder abordar los lineamientos aquí propuestos.

Para avanzar en esta línea, **un primer elemento fundamental apunta a identificar los sistemas de información existentes.** Para ello, dentro de los alcances de este documento, entendemos que se debe consultar a nivel de organismos participantes, por aquellos sistemas de información que ya se encuentren digitalizados. Para ello se propone la siguiente guía (ver esquema 1) como base para un relevamiento de sistemas de información del sector público.

Esquema 1. Ficha de referencia para relevamiento de sistemas de información

Dimensión	Preguntas / aspectos a relevar
<i>Características generales del sistema</i>	Nombre Fecha de creación Desarrollo propio / subcontratado Propósito general / secundario / problema o vacancia originaria Área responsable ¿El sistema compone uno o más registros administrativos / bases de datos resultantes? ¿Cuáles? ¿Cuántos?
<i>Características de los datos</i>	Fuente(s) / organismos / sistemas generadores Periodicidad del dato Frecuencia de actualización Datos de entrada y salida
<i>Documentación del sistema</i>	¿Existe normativa específica del sistema? ¿Existe manual de procedimientos? ¿Existe manual de usuario? ¿Existe definición de metadatos?
<i>Identificadores</i>	¿Cuál es la unidad de análisis del sistema / registro? ¿Cuál es (son) el (los) identificador(es) del registro? Tipo de variable (string - numérica - alfanumérica) ¿Tiene problemas recurrentes de duplicación de registros
<i>Usuarios</i>	Tipos de usuario Niveles de acceso Interfaz de interacción
<i>Indicadores de gestión</i>	¿El sistema genera indicadores o métricas de gestión? ¿Se usan para mejorar y/o redefinir procesos? ¿Sirven para evaluar acciones del organismo?
<i>Aspectos técnicos</i>	¿El sistema opera con reservorio de información? ¿Volumen de consultas / pedidos? ¿Exclusivamente usuarios internos? ¿Exclusivamente usuarios externos? ¿Esquema mixto?
<i>Equipo profesional</i>	¿Cuántas personas demanda la gestión operativa del sistema? ¿Qué tipo de perfiles profesionales trabaja en el equipo? ¿Tiene dificultades para retener y/o contratar? ¿Se debe a motivos salariales, falta de perfiles, otros motivos?

Dimensión	Preguntas / aspectos a relevar
<i>Interoperabilidad y trazabilidad</i>	<p>¿El sistema interopera con otros sistemas de información / organismos públicos? ¿Cuáles?</p> <p>¿Qué área es responsable institucional de interoperabilidad?</p> <p>¿El servicio está implementado como interfaz de programación de aplicaciones (APIs)?</p> <p>¿Existen procedimientos y herramientas de monitoreo?</p> <p>¿Existen procedimientos y herramientas de publicación de servicios de interoperabilidad?</p> <p>¿Existen procedimientos y herramientas de registro de trazabilidad?</p>
<i>Características del servicio</i>	<p>¿El servicio sigue el principio de gratuidad?</p> <p>¿El servicio tiene definidos sus metadatos?</p> <p>¿El servicio usa un catálogo de esquemas y metadatos?</p>
<i>Articulación institucional del sistema</i>	<p>¿El servicio / sistema tiene acuerdos de colaboración con otras instituciones? ¿Cuáles?</p> <p>¿Los acuerdos incluyen el intercambio de información?</p> <p>¿Colaboración técnica / tecnológica / capacitación?</p> <p>¿Estos acuerdos se institucionalizan a través de convenios o son informales? Especifique</p>

Las preguntas aquí identificadas constituyen una primera aproximación al tema, que sería deseable complementar en función de las particularidades de casos específicos.

No obstante la necesidad de avanzar en el relevamiento de sistemas de información, los casos referenciados y las experiencias recogidas en este documento permiten establecer algunos lineamientos en pos de avanzar hacia un esquema de interoperabilidad de datos que permita dinamizar la evaluación sistemática de las acciones de política pública:

- I. Retención de competencias técnicas y profesionales: **se deben generar esquemas y condiciones de trabajo que estimulen la permanencia de los profesionales informáticos en los sistemas de información y la red de servicios digitales del Estado Nacional.** Un denominador común en las entrevistas fue la dificultad para retener a los trabajadores de sistemas frente a la fuerte competencia del sector privado. En particular, el Estado brinda un ámbito de formación de perfiles que rápidamente se vuelven atractivos para el sector privado nacional o como proveedores de servicios al exterior. No solo es complicado retener a las personas, sino que es muy difícil reemplazar esas capacidades.

- II. Estandarización / lenguaje común entre sistemas de información: dentro de las cuestiones técnicas, se destaca la necesidad de generar las condiciones para que exista 'diálogo' entre los sistemas de información / bases de datos. **Esto requiere establecer algunas pautas técnicas o estándares de mínima sobre los cuáles se puede basar la interoperabilidad de datos.** Estos estándares pueden variar, desde cuál es la mejor secuencia de atributos para definir un individuo en una base de datos (CUIL/DNI - fecha de nacimiento - identidad de género, por citar un ejemplo) hasta acordar un formato común de cada una de estas variables para cualquier sistema de información o servicio digital brindado por el Estado. **Estos aspectos parecen sencillos y de fácil acuerdo, no obstante, están sujetos a la existencia de sistemas creados en distintas etapas, con niveles de complejidad disímiles e inercias organizacionales de peso.** En otro orden, también es necesario avanzar en estándares de seguridad de la información, en particular para la definición de acciones de política que requieren interoperar información sensible, así como también en protocolos y técnicas de anonimización, que podrían facilitar sustancialmente el intercambio y la disseminación de información pública.
- III. Arbitraje de los datos: en el mismo sentido que el lineamiento anterior, **es necesario generar, incluso a través de normativa creada a tal fin, competencias y responsabilidades para el arbitraje de datos** en aquellos organismos con mayores competencias de acuerdo a la temática. En particular, se debe generar una institucionalización para la validación de una identidad única de las personas y sus atributos. A partir de ello, se pueden asignar responsabilidades y competencias para validar información socioeconómica, ubicación geográfica, patrimonial y profesional, entre otras.
- IV. Marco normativo: ninguno de los lineamientos precedentes puede desarrollarse sin la elaboración de **normas que establezcan claramente competencias, alcances, límites y responsabilidades de los actores.** Incluso, desde la normativa se debe instar a los distintos actores a explorar las soluciones técnicas y/u organizativas que garanticen los flujos de información necesarios para llevar adelante las políticas públicas sin alterar los derechos que rigen y el debido resguardo sobre los datos personales y/o empresariales.

- V. Diálogo institucional: otro aspecto a trabajar tiene que ver con los procesos de sensibilización hacia los distintos organismos públicos. En ese caso, el rol de la Mesa Nacional de Evaluación de Políticas Públicas es fundamental para promover el acercamiento entre generadores de información. No obstante, **buena parte del éxito de la propuesta pasa por generar diálogo interno y generar un cambio de hábitos en el manejo de la información**. El avance producido —aún incipiente— en los grupos temáticos de trabajo muestra que un enfoque participativo permite arribar a consensos internos no solo sobre cómo abordar problemas técnicos, sino también para establecer prioridades, delimitar responsabilidades y generar confianza entre los cuadros técnicos, que son quienes tienen el conocimiento específico sobre los sistemas de información que operan y los datos que producen.

Junto a estas cuestiones resulta interesante también incorporar, en línea con las recomendaciones del BID (2019), factores críticos para llevar adelante los procesos de interoperabilidad, como un **liderazgo** firme expresado como *la existencia de un equipo definido que lleve adelante el proyecto, y la participación activa de los líderes de los organismos comprometidos*, y un mayor grado de **institucionalidad**, es decir, *contar con una estructura, presupuesto, e instancias de participación adecuadas y sostenidas en el tiempo*.

En consecuencia, resulta fundamental idear una estrategia que comprometa a las autoridades de todos los organismos que componen la APN a dar cuenta de la situación en la que se encuentran con respecto a los sistemas de información y sus capacidades para la interoperabilidad de datos. En este sentido, en la actualidad cada cartera cuenta con un universo amplio de herramientas, con finalidades y usos variados. Esto refuerza el requerimiento de desplegar una iniciativa de este tipo, con estrategias metodológicas con un lenguaje unificado y un despliegue organizado, centralizado desde una dependencia en particular, pero con referentes en cada institución.

Bibliografía

- Banco Interamericano de Desarrollo (2019). *El ABC de la interoperabilidad de los servicios sociales: marco conceptual y metodológico* [en línea]. BID. Disponible en: <https://publications.iadb.org/es/el-abc-de-la-interoperabilidadde-los-servicios-sociales-marco-conceptual-y-metodologico>
- Hildebrand, M. y Grindle, M. (1997). "Building sustainable capacity in the public sector. What can be done?", en *Getting good government. Capacity building in the public sectors of developing countries*. Editado por Grindle, M. S. Cambridge: Harvard University Press.
- 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).
- Vacas, M. I. (2022). *Seguridad en Interoperabilidad de aplicaciones del ecosistema e-Sidif* [Tesina de Licenciatura, Facultad de Informática, UNLP]. Disponible en: http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/144388/Documento_completo.pdf-PDFA.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Vieytes R., Saudino, M. (2011). *Planificación, control y fiscalización del Sistema de Transporte Público a través de dispositivos democráticos de calidad excelente: el caso del Sistema Único de Boleto Electrónico (SUBE)*. Sexto Congreso Argentino de Administración Pública, Resistencia.



Argentina
Presidencia

Consejo Nacional de
Coordinación de Políticas Sociales

Secretaría de
Asuntos Estratégicos

Jefatura de
Gabinete de Ministros

Secretaría de
Gestión y Empleo Público

