Aequitas. Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas de la Universidad del Salvador
ISSN 2313-9706
Núm. 43, Vol. 20, [pp. 1-20]

Chatbots municipales y vacío normativo en la Administración Pública argentina

Municipal Chatbots and Regulatory Gaps in Argentine Public Administration

Mauricio Aracena Parra[*]

RESUMEN

En los últimos años, distintos municipios argentinos han incorporado *chatbots* y asistentes virtuales como canal de atención ciudadana y de acceso a trámites de asistencia social, siguiendo el modelo pionero de Boti, del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Este artículo analiza dicho fenómeno desde la perspectiva del derecho administrativo y de los estándares internacionales de derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA), a partir de un relevamiento de seis casos municipales (Tigre, San Isidro, Vicente López, Quilmes, Lanús y Zárate) y del caso testigo de Boti (CABA). El trabajo sostiene que la implementación de estas herramientas ha corrido sistemáticamente por delante de su regulación jurídica: mientras Boti recién fue institucionalizado formalmente cinco años después de su lanzamiento, y de manera incompleta, ninguno de los municipios del conurbano bonaerense relevados cuenta con ordenanza o decreto que cree o regule su *chatbot*. El caso de Zárate, que asignó a su asistente virtual el rango de funcionaria municipal con facultad de emitir

[*] Abogado. Cursa la Maestría en Derecho Administrativo (UNPAZ). Profesor adjunto de Derecho Administrativo en la Universidad del Salvador (USAL). Director de Aracena & Asociados.

actos administrativos vinculantes, constituye el punto más avanzado —y más problemático— de esta tendencia, al poner en tensión los principios de motivación del acto administrativo y de derecho a ser oído. El artículo examina además cómo la brecha digital, entendida no solo como falta de conectividad sino como desigualdad en el tipo de dispositivo disponible, condiciona el acceso efectivo de las poblaciones vulnerables a estos canales. Se concluye con dos propuestas normativas concretas: la garantía legal de un canal alternativo no digital y la implementación de un protocolo de derivación obligatoria a un agente humano.

PALABRAS CLAVE: *chatbots* municipales, derecho administrativo, brecha digital, derechos DESCA, motivación del acto administrativo, inteligencia artificial en la Administración Pública

ABSTRACT

In recent years, several Argentine municipalities have adopted chatbots and virtual assistants as a channel for citizen services and access to social assistance procedures, following the pioneering model of Boti, developed by the Government of the City of Buenos Aires. This article examines this phenomenon from the perspective of administrative law and international standards on economic, social, cultural and environmental rights (ESCER), based on a survey of six municipal cases (Tigre, San Isidro, Vicente López, Quilmes, Lanús, and Zárate) and the benchmark case of Boti (CABA). The article argues that the implementation of these tools has systematically outpaced their legal regulation: while Boti was only formally institutionalized five years after its launch, and incompletely so, none of the surveyed municipalities in Greater Buenos Aires has an ordinance or decree creating or regulating its chatbot. The case of Zárate, which granted its virtual assistant the rank of municipal officer with the power to issue binding administrative acts, represents the most advanced —and most

problematic— point of this trend, straining the principles of administrative act motivation and the right to be heard. The article further examines how the digital divide, understood not merely as a lack of connectivity but as inequality in the type of device available, conditions effective access for vulnerable populations to these channels. It concludes with two concrete regulatory proposals: a legal guarantee of an alternative non-digital channel, and the implementation of a mandatory referral protocol to a human agent.

KEYWORDS: municipal chatbot,; administrative law, digital divide, ESCER rights, administrative act motivation, artificial intelligence in public administration

I. Introducción

La incorporación de sistemas de inteligencia artificial a la gestión pública dejó de ser una novedad para convertirse en una tendencia consolidada en la Administración Pública argentina, tanto a nivel nacional como subnacional. Entre las distintas modalidades de esta transformación digital, los *chatbots* o asistentes virtuales —definidos como "programa[s] informático[s] diseñado[s] para interactuar con las personas usuarias simulando una conversación humana a través de comandos de voz o texto, generalmente mediante internet" (Ferreyra, 2024, p. 1)— ocupan un lugar central por su rol como canal de vinculación directa entre el Estado y la ciudadanía.

El caso pionero y más documentado es el de Boti, el *chatbot* del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), lanzado en 2019 y hoy convertido en uno de los principales canales de comunicación digital de esa jurisdicción. Su modelo se replicó, con matices, en al menos seis municipios de la provincia de Buenos Aires entre 2022 y 2025: Tigre, San Isidro, Vicente López, Quilmes, Lanús y Zárate. Este último caso alcanzó una dimensión inédita en el derecho administrativo argentino al designar a

su asistente virtual "ZARA" como "funcionaria municipal no humana", con facultades para emitir actos administrativos vinculantes.

El presente trabajo se propone examinar este fenómeno desde una perspectiva jurídico-administrativa, con dos preguntas centrales: en primer lugar, si el desarrollo normativo de estos sistemas ha acompañado su despliegue operativo; en segundo lugar, si su diseño y funcionamiento resultan compatibles con los estándares de derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA) y con los principios clásicos del debido procedimiento administrativo, en particular el derecho a ser oído y la exigencia de motivación del acto administrativo.

La hipótesis que se sostiene es que la implementación de *chatbots* municipales en Argentina ha corrido sistemáticamente por delante de su marco jurídico, generando una zona de vacío normativo que —lejos de ser un problema meramente técnico— compromete garantías sustantivas de la ciudadanía, en particular de aquellos sectores que ya se encuentran en situación de vulnerabilidad social o digital. El trabajo se estructura del siguiente modo: en primer lugar, se describe el fenómeno de expansión municipal de estos sistemas; en segundo lugar, se analiza el marco normativo —o su ausencia— en los casos relevados; en tercer lugar, se evalúan los estándares DESCA aplicables; en cuarto lugar, se examinan las tensiones con el debido procedimiento administrativo; en quinto lugar, se aborda la dimensión de la brecha digital como barrera de acceso. Finalmente, se formulan propuestas normativas concretas.

II. Los *chatbots* municipales en Argentina: concepto y expansión (2019-2026)

El concepto de *chatbot* ha evolucionado desde los primeros programas de respuesta automatizada hasta los actuales sistemas basados en procesamiento del lenguaje natural, capaces de aprender de las interacciones con los usuarios para

optimizar sus respuestas futuras (Ferreyra, 2024, p. 2). Aplicado al ámbito estatal, el chatbot gubernamental se diferencia de otras tecnologías automatizadas por su función de canal conversacional oficial entre la Administración y la ciudadanía, habitualmente integrado a plataformas de mensajería masiva como WhatsApp.

En Argentina, el antecedente más temprano de este tipo de herramientas se remonta a 2012, cuando el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires puso en funcionamiento un chat gestionado exclusivamente por agentes humanos, con un promedio de 15 000 conversaciones mensuales (Ferreyra, 2024, p. 5). En 2014 se incorporó inteligencia artificial a ese canal, y en 2019 se unificaron los distintos *chatbots* existentes bajo el nombre Boti, integrado a WhatsApp —el primer *chatbot* gubernamental del mundo en utilizar esa plataforma, según destaca la propia administración porteña (Ferreyra, 2024, p. 10)—. El crecimiento del sistema fue exponencial: de cuarenta mil conversaciones mensuales en 2014 a un máximo histórico de 26 millones de interacciones mensuales durante el primer trimestre de 2022, impulsado en gran medida por la pandemia de COVID-19 y la centralidad que adquirió el chatbot en la gestión de turnos de vacunación, resultados de test y certificados sanitarios (Ferreyra, 2024, pp. 9-10).

El modelo porteño encontró réplicas en distintos municipios de la provincia de Buenos Aires a partir de 2022. Tigre presentó "Tigrix" ese año, para canalizar consultas sobre salud, seguridad, educación, cultura, turismo y deportes, actualizándolo en 2026 con inteligencia artificial vía WhatsApp. San Isidro lanzó "ISI" en octubre de 2022, sumándolo a otras dos aplicaciones existentes (SIE, para estacionamiento, y SI 24, para emergencias y reclamos). Vicente López presentó "Vicente" en enero de 2023, ampliando en julio de ese año sus funciones para incluir la gestión de turnos médicos en catorce salitas de Atención Primaria. Quilmes puso en marcha "QuiBOT" en marzo de

2023, y Lanús lanzó "La Muni" en septiembre de 2024, orientado a trámites vehiculares e impositivos. El caso más reciente y, como se analizará, el más significativo desde el punto de vista jurídico es el de Zárate, que en noviembre de 2025 no solo implementó un *chatbot*, sino que le asignó formalmente el cargo de "Directora General de Atención al Vecino No Humana" mediante el Decreto Municipal n.° 532/2025.

Un dato consistente atraviesa a todos los casos relevados, con la única excepción parcial de Boti: la implementación se sucedió por decisión unilateral del Departamento Ejecutivo municipal, comunicada a través de la prensa institucional, sin que mediara ordenanza del Concejo Deliberante ni decreto reglamentario que creara o regulara jurídicamente la herramienta digital.

III. Marco normativo aplicable: entre la modernización administrativa y el vacío regulatorio

III.1. El caso Boti: institucionalización tardía y parcial

A diferencia de los municipios del conurbano, la Ciudad de Buenos Aires cuenta con un acto administrativo que institucionaliza a Boti: la Disposición N.° 4-DGCDI/24, dictada por la Dirección General de Canales Digitales el 2 de julio de 2024 (Disposición n.° 4-DGCDI/24, 2024), en el marco de la Ley N.° 3304 de Plan de Modernización de la Administración Pública porteña. La norma define a Boti como "el canal conversacional oficial" entre el Gobierno de la Ciudad y los vecinos, "que permite brindar información unificada y personalizada... posibilitando la realización de trámites, turnos, solicitudes, consultas, entre otras gestiones" (Disposición n.° 4-DGCDI/24, 2024).

Dos aspectos de esta regulación merecen ser destacados críticamente. En primer lugar, su tardanza: la disposición fue dictada cinco años después del lanzamiento operativo del sistema, en 2019, durante los cuales Boti funcionó y procesó millones de

interacciones mensuales —incluyendo datos sensibles vinculados a la pandemia de COVID-19— sin un acto administrativo específico que lo regulara. En segundo lugar, su carácter incompleto: la norma define las funciones del canal, pero no establece un régimen de responsabilidad administrativa por los errores del sistema, ni mecanismos formales de inclusión para usuarios sin competencias digitales, ni vías de reclamo o corrección diferenciadas de los canales generales de la Administración.

Este déficit regulatorio no es meramente formal. La Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires, mediante la Resolución n.° 2536/22, dictada a raíz de un reclamo ciudadano, constató que el aviso legal de Boti no cumplía con los estándares de accesibilidad y claridad exigidos por la Ley de Protección de Datos Personales de la Ciudad n.° 1845, y que existía un riesgo concreto en el manejo de datos sensibles —en particular, resultados de test de COVID-19, a los que podía accederse con solo conocer el DNI y el número de teléfono de un tercero (Resolución n.° 2536/22, 2022; Ferreyra, 2024, p. 4). La Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires, por su parte, en su informe sobre el ejercicio 2021 (publicado en 2023), identificó la ausencia de una estructura administrativa claramente definida para la gestión del sistema, lagunas documentales sobre la asignación de recursos financieros y deficiencias en los acuerdos de confidencialidad con la empresa desarrolladora externa (Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires, 2023). Es decir: incluso el caso más regulado y documentado del país presenta fallas estructurales de gobernanza que la posterior Disposición N.° 4-DGCDI/24 no llegó a subsanar.

III.2. El vacío normativo en el conurbano bonaerense

El panorama es sustancialmente más precario en los municipios del conurbano. En ninguno de los cinco casos relevados con anterioridad al de Zárate —Tigre, San Isidro, Vicente López, Quilmes y Lanús— fue posible identificar una ordenanza del

Concejo Deliberante, un decreto del Departamento Ejecutivo o cualquier otro acto administrativo publicado que creara, definiera funciones o estableciera responsabilidades respecto del respectivo *chatbot* municipal. Se trata, en los seis casos, de herramientas presentadas mediante comunicados de prensa institucionales, sin correlato en los boletines oficiales municipales ni en los digestos normativos disponibles en línea.

Esta ausencia adquiere particular relevancia porque, a diferencia de Boti, varios de estos sistemas municipales ya gestionan aspectos vinculados a servicios de salud (turnos médicos en Vicente López), tributarios (boletas y deudas en Quilmes y Lanús) y de tránsito (infracciones en varios de los casos relevados), es decir, materias donde la actuación administrativa incide directamente sobre derechos y obligaciones de los vecinos. La circunstancia de que ninguno de estos sistemas cuente con respaldo normativo específico implica que su funcionamiento se sustenta, en el mejor de los casos, en las facultades genéricas de organización interna del Departamento Ejecutivo, sin que exista un marco que regule garantías mínimas para la persona usuaria: derecho de acceso a un canal alternativo, responsabilidad por errores del sistema, protección de datos personales o mecanismos de reclamo específicos para el canal digital.

A nivel provincial, el único antecedente normativo identificado es la Resolución n.° 147/26 del Ministerio de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, que aprobó lineamientos para el desarrollo de un futuro asistente virtual provincial, aún sin fecha de implementación efectiva al momento de escribir este artículo. Se trata, en todo caso, de una iniciativa embrionaria que no alcanza a cubrir el vacío existente en el nivel municipal.

III.3. Zárate: la personificación administrativa de un sistema de inteligencia artificial

El caso de Zárate constituye un punto de inflexión respecto de todos los anteriores. Mediante el Decreto Municipal n.° 532/2025, del 13 de noviembre de 2025, el intendente Marcelo Matzkin no se limitó a implementar un *chatbot*, sino que dispuso "su designación formal como funcionaria no humana del Municipio de Zárate, estableciendo su dependencia de la Subsecretaría de Innovación y Accesibilidad Digital y definiendo su función como Directora General de Atención al Vecino No Humana" (Decreto Municipal n.° 532/2025, 2025). El decreto dotó al sistema, denominado "ZARA", de "capacidad para emitir actos administrativos válidos y vinculantes, dentro de sus competencias funcionales", estableciendo que tales decisiones "sólo podrán ser revisadas o revocadas por un funcionario humano de rango superior" (Decreto Municipal n.° 532/2025, 2025).

Desde la perspectiva del derecho administrativo argentino, esta norma plantea, al menos, tres problemas de relevancia doctrinaria que exceden el marco de este artículo, pero que merecen ser señalados. En primer lugar, un problema de competencia: el artículo 3 de la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos n.° 19549 —cuyos principios, más allá de su ámbito de aplicación federal, informan el derecho administrativo provincial y municipal— exige que la competencia del órgano surja de la Constitución, de la ley o de un reglamento dictado en su consecuencia; la asignación de facultades decisorias vinculantes a un sistema algorítmico plantea el interrogante de si un decreto municipal resulta título suficiente para crear, en los hechos, un nuevo órgano administrativo no humano dentro de la estructura estatal. En segundo lugar, un problema de imputación: el decreto prevé que las decisiones de ZARA sean revisables por un funcionario humano de rango superior, pero no define con precisión bajo qué régimen de responsabilidad administrativa —o eventualmente civil— operan los actos emitidos directamente por el sistema mientras no medie esa revisión. En tercer lugar, y

quizás el más relevante para el objeto de este trabajo, un problema de motivación: el artículo 7, inciso e) de la Ley n.° 19549 exige que todo acto administrativo "habrá de ser motivado, expresándose en forma concreta las razones que inducen a emitir el acto" (Ley n.° 19549, 1972, art. 7); en la medida en que la lógica de procesamiento de un sistema de inteligencia artificial no reside, según se desprende de la experiencia comparada, en servidores ni en registros auditables directamente por el propio municipio, la satisfacción efectiva de ese requisito esencial se torna, cuanto menos, incierta.

IV. Estándares DESCA aplicados a la asistencia social digital

IV.1. Igualdad y no discriminación

Los *chatbots* municipales relevados no se limitan a canalizar consultas genéricas: en el caso de Boti, permiten acceder a información y gestionar trámites de programas de asistencia social dirigidos a poblaciones estructuralmente vulnerables, como Ciudadanía Porteña (destinado a hogares en situación de vulnerabilidad socioeconómica), el subsidio habitacional 690 (para personas sin vivienda) y la Línea 108 (para personas en situación de calle). El principio de igualdad y no discriminación exige, en este contexto, evaluar si el canal digital opera como una vía adicional de acceso o si, en la práctica, sustituye a la atención presencial sin garantizar una alternativa equivalente.

La evidencia relevada sugiere un patrón preocupante en ese sentido: en ninguno de los casos municipales analizados se identificó una norma que garantice explícitamente la subsistencia de un canal presencial o telefónico con igual nivel de prioridad para quien no pueda o no quiera utilizar el canal digital. La ausencia de esa garantía convierte a la brecha digital —analizada en la sección VI de este trabajo— en

un potencial mecanismo de discriminación indirecta: dos personas con idéntico derecho a acceder a una prestación social enfrentan, en los hechos, condiciones de acceso sustancialmente distintas según su nivel de alfabetización digital, disponibilidad de dispositivos o calidad de conectividad.

IV.2. Máximo uso de los recursos disponibles

El principio DESCA de máximo uso de los recursos disponibles admite una lectura ambivalente en este contexto. Por un lado, la evolución de Boti evidencia una inversión sostenida de recursos estatales: contrataciones sucesivas con la empresa Botmaker S. R. L. por montos crecientes entre 2020 y 2021, superiores en conjunto a los noventa millones de pesos, además de contrataciones adicionales para su expansión y su infraestructura (Ferreyra, 2024, pp. 17-18). Esta inversión permitió escalar el sistema hasta procesar decenas de millones de interacciones mensuales en los picos de uso.

Por otro lado, cabe preguntarse si la concentración de recursos en un canal único constituye, en sentido sustantivo, un "máximo uso" orientado a la garantía de derechos, o si, por el contrario, desatiende la obligación estatal de mantener y fortalecer canales alternativos accesibles para quienes no pueden valerse del canal digital. La ausencia, en la normativa relevada, de una asignación presupuestaria específica y documentada para garantizar la subsistencia de la atención presencial sugiere que el criterio de asignación de recursos ha privilegiado la eficiencia operativa por sobre la garantía de accesibilidad universal, en tensión con el principio DESCA que aquí se examina.

IV.3. No regresividad

El principio de no regresividad, según el cual el Estado no puede adoptar medidas que impliquen un retroceso en el nivel de goce de un derecho previamente alcanzado, exige comparar el estándar de acceso a la información y a las prestaciones sociales antes y después de la digitalización del canal de atención. La ausencia de evaluaciones de impacto en derechos, previas a la implementación de cada uno de los chatbots relevados, impide efectuar esa comparación de manera rigurosa, lo que constituye, en sí mismo, un incumplimiento del estándar de debida diligencia que el principio de no regresividad presupone.

La experiencia de Boti ofrece, no obstante, un indicio relevante en ese sentido: tanto la Defensoría del Pueblo de la Ciudad como la Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires identificaron, ya en 2022 y 2023 respectivamente, fallas estructurales de gobernanza, transparencia y protección de datos en el sistema más antiguo y documentado del país (Resolución n.° 2536/22, 2022; Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires, 2023). Si estas falencias persisten en el caso mejor regulado, resulta razonable inferir —a falta de auditorías equivalentes en los municipios del conurbano, que este trabajo no ha podido relevar por su inexistencia misma— que el riesgo de regresividad se profundiza en los casos donde no existe marco normativo alguno ni órgano de control específico. Esto permite proponer, de *lege ferenda*, una categoría doctrinaria aún no explorada: la de las "políticas sociales de inteligencia artificial", que requeriría estándares de control específicos —evaluación de impacto previa, auditoría periódica y órgano de contralor especializado— para evitar que la automatización de la asistencia social se convierta en un vector de regresividad encubierta.

V. Debido procedimiento administrativo y derecho a ser oído frente a la automatización

V.1. Diseño conversacional cerrado y ausencia de derivación humana

El artículo 1, inciso f) de la Ley n.° 19549 consagra los tres pilares del debido proceso adjetivo en sede administrativa: el derecho a ser oído, el derecho a ofrecer y producir prueba, y el derecho a una decisión fundada (Ley n.° 19549, 1972, art. 1, inc. f). Estos principios, de aplicación extendida al derecho administrativo provincial y municipal por vía de la doctrina y de las respectivas leyes de procedimiento local, se ven directamente interpelados por el diseño técnico de los *chatbots* relevados.

La mayoría de estos sistemas responden a un esquema conversacional cerrado, estructurado sobre menús predefinidos y respuestas basadas en reconocimiento de patrones de lenguaje, sin que se haya identificado en la normativa relevada una garantía explícita de derivación obligatoria a un agente humano cuando la consulta o el reclamo del usuario no encuadre en las opciones programadas. Aun en el caso de Boti —que sí prevé, según su propia documentación técnica, la posibilidad de derivación a agentes humanos en determinados escenarios (Ferreyra, 2024, p. 9)—, esa derivación no está configurada como un derecho exigible por la persona usuaria, sino como una funcionalidad discrecional del sistema. En los municipios del conurbano, la ausencia de normativa específica implica que ni siquiera existe una definición formal de en qué casos corresponde esa derivación.

Esta configuración técnica resulta especialmente gravosa para quienes presentan situaciones no estandarizadas —reclamos complejos, superposición de trámites, errores del propio sistema— frente a las cuales un *chatbot* de dominio cerrado carece de la capacidad de interpretar o contener la demanda social. En estos supuestos, el diseño mismo de la herramienta puede operar como un obstáculo de facto al ejercicio del derecho a ser oído, en la medida en que la persona usuaria no cuenta con una vía cierta y exigible para hacer valer su reclamo ante un interlocutor humano.

V.2. Motivación del acto administrativo y el caso ZARA

El problema alcanza su expresión más aguda en el caso de Zárate. Si los riesgos señalados en el apartado anterior remiten a la falta de vinculación humana como barrera de acceso, la asignación de facultades decisorias vinculantes a un sistema no humano —mediante el Decreto Municipal n.° 532/2025— traslada la discusión desde el plano del acceso al plano de la validez jurídica del propio acto administrativo.

El artículo 7, inciso e) de la Ley n.° 19549 exige que todo acto administrativo sea motivado, "expresándose en forma concreta las razones que inducen a emitir el acto" (Ley n.° 19549, 1972, art. 7). La motivación no es un requisito meramente formal: constituye la garantía que permite a la persona administrada conocer los fundamentos de la decisión que la afecta y, eventualmente, impugnarla con conocimiento de causa. Cuando la decisión es generada por un sistema de inteligencia artificial cuya lógica de procesamiento —según revela la experiencia comparada relevada en este trabajo respecto de Boti— no reside en servidores ni en infraestructura auditable directamente por el propio municipio, sino que frecuentemente es provista por un proveedor tecnológico externo bajo contrato de licenciamiento, la satisfacción sustantiva de ese requisito esencial se torna, en el mejor de los casos, difícil de verificar.

El decreto de Zárate no prevé, en el texto relevado, un mecanismo específico que garantice la trazabilidad de las razones que llevan al sistema a resolver un expediente en un determinado sentido, más allá de la posibilidad de revisión posterior por un funcionario humano de rango superior. Esta revisión posterior, si bien constituye una salvaguarda razonable, no suple la exigencia de motivación contemporánea al dictado del acto: la persona administrada que recibe una resolución de ZARA se encuentra, en los hechos, ante una decisión cuya justificación interna no le resulta

accesible en los mismos términos que si hubiera sido dictada por un agente humano. Se trata, en definitiva, de un caso que —por su carácter inédito en el derecho administrativo argentino— amerita un desarrollo doctrinario específico que excede los límites de este trabajo, pero que aquí se deja planteado como agenda de investigación.

VI. La brecha digital como barrera de acceso: una lectura interseccional

La discusión jurídica precedente presupone un dato empírico que merece ser desarrollado: el acceso a estos canales no es socialmente neutro. Como sostiene Segura (2021), la denominada brecha digital no constituye una simple diferencia binaria entre conectados y desconectados, sino "una asimetría, una jerarquización, que se basa en, y a la vez, refuerza otras inequidades e injusticias de clase, género, generación, etnia y lugar geográfico" (Segura, 2021, p. 193). Esta perspectiva resulta especialmente relevante para el objeto de este trabajo porque desplaza el eje del análisis desde la mera conectividad hacia el tipo de dispositivo disponible y las capacidades que cada tecnología permite desarrollar.

Los datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos, correspondientes al cuarto trimestre de 2024, confirman este desplazamiento: mientras la conectividad a internet y el uso del teléfono móvil se encuentran cerca de la universalización en los hogares argentinos, el acceso y uso de computadoras continúa siendo sensiblemente más bajo (INDEC, 2025). La Ciudad de Buenos Aires, jurisdicción de origen de Boti, presenta niveles de conectividad superiores al promedio nacional, con un 94 % de sus residentes con acceso a internet según el Censo 2022 (frente al 72 % de 2012) y alrededor del 80 % de la población porteña con computadora o *tablet* (Ferreyra, 2024, p. 5). Esta ventaja relativa de CABA no se replica necesariamente en los municipios del

conurbano bonaerense, donde la heterogeneidad socioeconómica intramunicipal es considerablemente mayor.

Esta brecha adquiere una dimensión interseccional cuando se la cruza con las variables de vulnerabilidad ya identificadas en los propios destinatarios de los programas sociales gestionados por Boti: personas mayores, personas en situación de calle y hogares de bajos recursos. Una persona mayor, de escasos recursos y residente en una zona de baja conectividad enfrenta barreras acumulativas para acceder al canal digital; pero la misma exclusión puede producirse, con matices, en una persona mayor con recursos económicos y buena conectividad que carece de las competencias tecnológicas necesarias para operar el sistema, y que vive sola, sin red de apoyo que la asista en el uso de la herramienta. La exclusión digital, en suma, no distingue estrictamente por nivel socioeconómico: opera con lógicas propias que se superponen, pero no se reducen, a la desigualdad económica tradicional.

Un dato adicional refuerza esta preocupación: según el relevamiento de la Red de Innovación Local y el Centro de Innovación e Inteligencia Artificial en Redes (CIIAR/RIL, 2026), sobre una muestra de veintiséis ciudades latinoamericanas, el 50 % de los gobiernos locales no mide el nivel de uso ni de satisfacción de la ciudadanía respecto de sus *chatbots*. Esta ausencia de medición generalizada impide conocer, con el rigor empírico necesario, en qué proporción los grupos más vulnerables logran efectivamente utilizar estos canales, una limitación metodológica que atraviesa también, cabe reconocerlo, a este propio trabajo, y que constituye una agenda de investigación pendiente para la doctrina administrativista.

VII. Propuestas de *lege ferenda*

A partir del análisis precedente, este trabajo formula dos propuestas normativas concretas, orientadas a compatibilizar la eficiencia administrativa que la digitalización indudablemente aporta con las garantías sustantivas que el ordenamiento jurídico argentino reconoce a la persona administrada.

En primer lugar, se propone la incorporación, por vía de ordenanza municipal o de norma provincial de alcance general, de una garantía de canal alternativo: toda implementación de un *chatbot* o asistente virtual gubernamental destinado a la gestión de trámites o al acceso a prestaciones sociales debería ir acompañada, necesariamente, de la subsistencia de un canal presencial o telefónico equivalente, sin pérdida de prioridad en el trámite para quien opte por utilizarlo. Esta garantía debería quedar expresamente consignada en la norma de creación del sistema, y no librada a la discrecionalidad de la administración de turno.

En segundo lugar, se propone el establecimiento de un protocolo de derivación obligatoria a un agente humano ante criterios objetivos y verificables: acreditación de tercera edad, discapacidad declarada, reclamo no resuelto tras un número determinado de interacciones, o situaciones que, por su naturaleza, no encuadren en las opciones predefinidas del sistema. Este protocolo debería contemplar, además, un régimen expreso de responsabilidad administrativa por los errores del sistema y, en los casos —como el de Zárate— en que se asignen facultades decisorias vinculantes a un sistema automatizado, un mecanismo de trazabilidad que permita reconstruir, en cada caso concreto, las razones que llevaron al sistema a resolver en un determinado sentido, como forma de garantizar el cumplimiento sustantivo, y no meramente formal, de la exigencia de motivación prevista en el artículo 7, inciso e) de la Ley n.° 19549.

Ambas propuestas no persiguen desalentar la digitalización de la gestión pública, cuyos beneficios en términos de accesibilidad horaria y reducción de cargas

burocráticas resultan innegables, sino encuadrarla jurídicamente dentro de los principios DESCA de igualdad, no discriminación y no regresividad, y de las garantías clásicas del debido procedimiento administrativo, de modo que la innovación tecnológica no se traduzca, para los sectores más vulnerables, en una nueva forma de exclusión.

VIII. Conclusiones

El relevamiento efectuado en este trabajo permite sostener que la incorporación de *chatbots* municipales a la Administración Pública argentina constituye un fenómeno ambivalente: por un lado, amplía la disponibilidad horaria y simplifica el acceso a trámites y prestaciones sociales; por otro, en ausencia de un marco normativo específico —que en la generalidad de los casos relevados directamente no existe—, corre el riesgo de perpetuar y profundizar las asimetrías que afectan a las poblaciones ya vulnerables, en lugar de operar como un mecanismo de ampliación de derechos.

El caso de Boti, pese a ser el más antiguo y el único que cuenta con un acto administrativo de creación, exhibe una regulación tardía —dictada cinco años después de su lanzamiento— e incompleta, con fallas de gobernanza detectadas tanto por la Defensoría del Pueblo como por la Auditoría General de la Ciudad. El vacío normativo se agrava sensiblemente en los municipios del conurbano bonaerense relevados, donde ningún chatbot cuenta con respaldo normativo alguno. El caso de Zárate, finalmente, al asignar a un sistema de inteligencia artificial la facultad de emitir actos administrativos vinculantes, plantea interrogantes inéditos sobre competencia, imputación y motivación que la doctrina administrativista argentina recién comienza a enfrentar.

Este trabajo no agota, desde luego, el análisis de una problemática que se encuentra en plena expansión y transformación. Quedan pendientes, como agenda de investigación futura, un estudio empírico sobre el nivel efectivo de uso de estos canales

por parte de las poblaciones vulnerables, un análisis comparado con experiencias de otros países de la región, y un desarrollo doctrinario específico sobre la capacidad jurídica de los sistemas de inteligencia artificial para emitir actos administrativos. Lo que sí puede afirmarse, a la luz de la evidencia relevada, es que la digitalización de la asistencia social municipal en Argentina no puede seguir dependiendo exclusivamente de decisiones de gestión no acompañadas de un marco jurídico equivalente: la garantía de los derechos DESCA y del debido procedimiento administrativo frente a la inteligencia artificial en la Administración Pública exige, con urgencia, una respuesta normativa que hoy, en la enorme mayoría de los casos relevados, sencillamente no existe.

Referencias

Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires. (2023). *Informe Final de Auditoría. Período 2021. Proyecto N° 10.22.04, CHATBOT Boti*. https://www.agcba.gov.ar/docs/inf-20230322_2202---CHATBOT-Boti..pdf

Centro de Innovación e Inteligencia Artificial en Redes / Red de Innovación Local. (2026). *Relevamiento sobre el uso de chatbots en gobiernos locales de América Latina*. https://ciiar.org/wp-content/uploads/2026/01/ReporteChatbots.pdf

Ferreyra, E. (2024). *Boti: estudio sobre el chatbot con procesamiento del lenguaje natural del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, Argentina*. Asociación por los Derechos Civiles / Derechos Digitales. https://ia.derechosdigitales.org/

Instituto Nacional de Estadística y Censos. (2025). *Encuesta Permanente de Hogares. Módulo de acceso y uso de tecnologías de la información y la comunicación*. Cuarto trimestre de 2024.

Segura, M. S. (2021). No es una brecha. Desigualdades digitales y sociales en Argentina. *Revista Eptic*, *23*(2), 191-208.

Normativa

Decreto Municipal 532/2025. Municipalidad de Zárate.

Disposición 4-DGCDI/2024. Dirección General de Canales Digitales. Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Ley 19549 de Procedimientos Administrativos. (1972). Congreso de la Nación Argentina.

Resolución 2536/2022. Defensoría del Pueblo. Ciudad de Buenos Aires.