

ESCENARIOS FUTUROS PARA EL ESTADO Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Horacio Cao*

Universidad de Buenos Aires / INAP

✉ horaciocao30@gmail.com

Gustavo Blutman**

Universidad de Buenos Aires / INAP

✉ blutman@gmail.com

Recibido: 13 de diciembre de 2022

Aceptado: 25 de marzo de 2023

DOI: 10.46553/colec.34.1.2023.p33-66

Resumen: El texto tiene por objetivo hacer un resumen de los avances y resultados alcanzados en una investigación dirigida a construir escenarios prospectivos para el Estado y la Administración Pública, realizada en el marco del Programa INAP Futuro.

A través del seguimiento bibliográfico y el desarrollo de una nutrida agenda de consulta a expertos y funcionarios (más de 70 entrevistas, 25 presentaciones en eventos, 9 actividades interactivas [Conversatorios, Focus Group, Delphi] entre otras actividades), desarrollamos escenarios en tres líneas de investigación: 1. El empleo público, 2. Tecnologías digitales en la Administración Pública y, 3. La estructura estatal (en virtud de la extensión máxima permitida, en el presente texto sólo trataremos las dos primeras).

* El autor es Administrador Gubernamental, Licenciado en Ciencia Política, Doctor y Posdoctor de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires, Magíster Universitario en Alta Dirección Pública del Instituto Universitario Ortega y Gasset (España). Se desempeña como Subdirector del Centro de Investigaciones en Administración Pública (Facultad de Ciencias Económicas/UBA) y Co-coordinador de la Unidad de Prospectiva y Escenarios Futuros del Programa INAP Futuro.

** El autor es Doctor y posdoctor en Ciencias Económicas por la UBA. Profesor Titular Regular de la UBA. Se desempeña como Secretario Académico del Centro de Investigaciones en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires (CIAP/FCE/UBA) y Co-coordinador de la Unidad de Prospectiva y Escenarios Futuros del Programa INAP Futuro.

En cada caso construimos una línea de base, y escenarios futuros, como así también los futuribles (futuros deseables) que para las tres líneas plantean las escuelas de Nueva Gerencia Pública, Poligobernanza y Neoweberiana.

Palabras clave: Estado; Administración Pública; prospectiva; escenarios

FUTURE SCENARIOS FOR THE STATE AND PUBLIC ADMINISTRATION

Abstract: The purpose of the text is to summarize the progress and results achieved in an investigation aimed at building prospective scenarios for the State and the Public Administration, carried out within the framework of the INAP Future Program.

Through bibliographic monitoring and the development of a large consultation agenda for experts and officials (more than 70 interviews, 25 presentations at events, 9 interactive activities [Conversations, Focus Group, Delphi] among other activities), we develop scenarios in three lines research: 1. Public employment, 2. Digital technologies in the Public Administration and, 3. The state structure (by virtue of the maximum extension allowed, in this text we will only deal with the first two).

In each case we build a baseline, and future scenarios, as well as the future ones (desirable futures) like the New Public Management, Polygovernance and Neo-Weberian schools propose for the three lines.

Keywords: State; Public Administration; Prospective; Scenarios

I. Introducción

El presente texto tiene por objetivo hacer un resumen de los avances y resultados alcanzados en una investigación dirigida a construir escenarios prospectivos para el Estado y la Administración Pública, realizada en el marco del Programa “INAP Futuro”¹.

¹ Resolución -2021-172-APN-SGYEP#JGM. La investigación ya lleva un año y medio de tareas y en su marco se realizaron 150 jornadas internas, 76 entrevistas a expertos y

El proyecto de trabajo se inscribe dentro de la proliferación de trabajos prospectivos y de estudios del futuro ocurrida en las últimas dos décadas y, en particular, entre los que exploran las temáticas de Estado y Administración Pública: Cordeiro/Millennium Project (2012), Medina Vásquez y otros (2014), Medina Vásquez (2006), Montero Olivares (2014), Ramió Matas (2015), CEPAL (2016), Vitale (2016), Werthein y Magariños (2017) y Blutman y Cao (2019 y 2022) Oszlak (2020), Grimson, Patrouilleau y Sosa (2022), Campos Ríos (2022), Prince y otros (2022).

La proliferación de trabajos prospectivos se explica, en parte, por una serie de cambios en el enfoque y en la potencia teórico/técnica de las herramientas de gestión de datos como ciencia auxiliar de los estudios del futuro. Pero tan o más importante que esto, se vincula con la incertidumbre reinante en un contexto que en las últimas décadas ha estado en permanente transformación.

Y, sobre esta dinámica, la aparición de la pandemia de la COVID-19, que se consolida como un punto de inflexión no solo por cuestiones biológicas, médicas y de salud en general, sino también por las consecuencias sociales, económicas, políticas, culturales y organizacionales que trajo aparejadas.

El paisaje social que marca el contexto presenta unas turbulencias difíciles de parangonar con otras coyunturas de los últimos 45 años: profundos cambios tecnológicos, inestabilidad geopolítica, incertidumbre económica, sanitaria y medio ambiental.

Y esto dentro de un contexto más general signado por la “4ª Revolución Industrial”, que algunos autores consideran diferente de todo lo que la

profesionales estatales, 25 presentaciones en eventos, 11 participaciones en Congresos y Jornadas especializadas, 10 videos, 9 actividades interactivas (Conversatorios, *Focus Group*, Delphi, Talleres, entre otros), 3 desarrollos de nube de palabras a partir de la aplicación Atlas TI, 3 desarrollos de interacción de variables a partir de la aplicación Mic Mac, 6 webchats, 3 Cuadernos Inap (CUINAPs) y varios textos en proceso de publicación. Los videos pueden verse en:

<https://www.youtube.com/playlist?list=PLnPxupk33HKFre8H3c46aUWSYh3mb5SZ>

=

El equipo de trabajo, además de los autores del presente texto, está conformado por los investigadores Florencia Aubain, Federico Bisurgi, Camila Chirino, Fernando González Galmarini, Damián Greco, Melina Levy, Alejandra Páez Arenas y Rogelio Rodrigo.

humanidad ha experimentado en los últimos siglos y que conduce a cambios de paradigma sin precedentes en la economía, los negocios, la sociedad y a nivel individual (Scwhabb, 2016).

Es en este entorno desafiante que nos proponemos la nada fácil tarea de hacer prospectiva estatal. Así, a través del seguimiento bibliográfico y el desarrollo de diferentes metodologías de consulta a expertos y funcionarios (ver cita 1), desarrollamos escenarios en tres líneas de investigación:

1. El empleo público;
2. Tecnologías digitales en la Administración Pública; y
3. La estructura estatal².

En cada caso construimos una línea de base, escenarios futuros, y futuribles (futuros deseables) que, para las tres líneas, plantean las escuelas de Nueva Gerencia Pública, Poligobernanza y Neoweberiana.

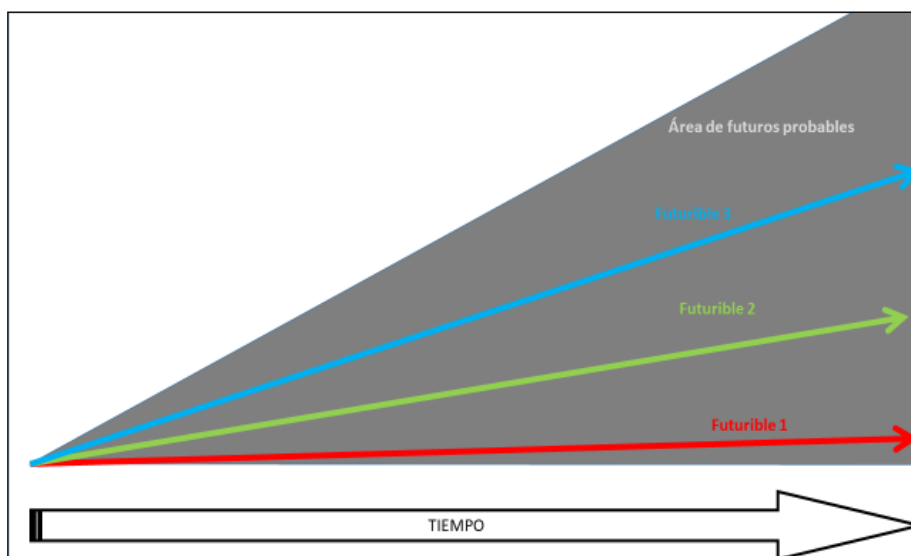
1.1. Atrapando el futuro

Nuestra versión de la prospectiva trabaja sobre dos dimensiones; una más general (“Área de futuros probables”) y otra particular (“Futuros deseables - futuribles”) (Ver Figura N° 1).

En la primera dimensión, y a partir de reflexiones sistemáticas sostenidas por saber experto y/o empírico se define un área de escenarios futuros con un alto grado de probabilidad de ocurrencia.

En la segunda –que se encuentra dentro del área anterior- expresa la existencia (y la voluntad de apropiarnos) de un rango de libertad, en donde se proyecta la cosmovisión y los anhelos, temores, deseos e intereses personales y de los actores sociales. De esta forma, si bien se parte de una línea de base común (el momento actual), cada futurible tiene una trayectoria que representa el recorrido alternativo deseable.

² En virtud de la extensión máxima permitida, en el presente texto sólo trataremos las dos primeras: Empleo Público y Tecnologías digitales en la Administración Pública.

Figura 1. Escenarios probables y deseables

Fuente: Elaboración propia

Las definiciones que venimos desgranando, tienen una serie de consecuencias importantes. En primer lugar, implica desechar la idea de un futuro único y pensar en un abanico de futuros-posibles/deseables (“futuribles”).

Pero, así como la idea de diferentes futuribles lleva implícito la incorporación de un ámbito de libertad, también entraña un peligro, pues no es menor el poder que se adquiere si se tiene la capacidad de proyectar la propia visión al conjunto. Es lo que Alonso Concheiro (2014: 33) ha llamado “colonización del futuro”, que aquí la entenderemos como una de las dimensiones de la puja por la construcción de la intersubjetividad socio política.

Complementando lo dicho en el párrafo anterior, la visión que tenemos sobre el futuro no sólo influye sobre nuestras expectativas –que ya sería muy importante- sino que también tiene impacto en las acciones (en el caso del Estado, en las políticas públicas) que hoy llevamos adelante para evitar o propiciar senderos específicos que nos proyectan hacia el porvenir.

1.2. Acerca del Estado y la Administración Pública

Puede decirse que el desarrollo teórico alrededor del Estado es poco menos que inagotable. El Estado es tan multifacético y ha sido objeto de análisis desde tantos puntos de vista, que nos desviaríamos de nuestros objetivos si tan siquiera nos planteáramos hacer un resumen de los principales enfoques.

Más allá de ello, nuestro abordaje de los diferentes futuribles se basa en una presentación esquemática de tres escuelas que trabajan sobre las Administraciones Públicas a partir de aproximaciones conceptuales claramente diferenciadas, de las que se desprenden visiones inconmensurables³ (Blutman y Cao, 2019; Cao, Rey y Laguado, 2015):

*1.2.1. Nueva Gerencia Pública (Dogma vigente- Estrategia Neoliberal)*⁴

Expresa las ideas ortodoxas que avalan al capitalismo globalizado, el papel rector de los organismos multilaterales de crédito (OMC, FMI, Banco Mundial) y una geopolítica centrada en el Occidente desarrollado.

En términos de la administración estatal, busca trasladar al ámbito de la gestión la preeminencia del mercado como principal mecanismo de asignación de recursos; por ello habla de instituciones que lo garanticen a partir de sostener contratos, transparencia en la circulación de información, un orden exento de violencia y la propiedad privada. Estima que la intervención estatal debe continuamente autolimitarse, por lo que es común que apele a estrategias de tercerización/ privatizaciones y a procesos de desregulación.

En lo organizacional, los principales elementos de este enfoque parte de una división tajante entre política y administración, con una mirada tecnocrática de esta última (racionalidad de medios) que tiende a emular el know-how del sector privado y a utilizar de indicadores cuantitativos para

³ En el sentido que en la filosofía de la ciencia se le da a esa palabra: conforman campos conceptuales imposibles de comparar (o sintetizar) pues no cuentan con un lenguaje teórico común.

⁴ Estos tres modelos se describen en el siguiente video:
<https://www.youtube.com/watch?v=Csx6C0oNgWY&list=PLnPxupk33HKFre8H3c46aUWSYh3mb5SZ-&index=2&t=6s>

analizar la performance administrativa (en particular, los vinculados a la eficiencia del gasto público). La Nueva Gerencia Pública ve en los ciudadanos a consumidores de bienes públicos.

1.2.2. Poligobernanza (Camino sinuoso- Estrategia Socialdemócrata)

Es el resultado del recorrido realizado por actores políticos que, sin romper con las fuerzas del establecimiento, ven las falencias y las consecuencias nocivas que se generan a partir de la omnivalencia de lo mercantil.

Vinculada a la socialdemocracia europea, el nombre de “camino sinuoso” expresa el nivel de tensión y acuerdo que tiene con las otras dos visiones y las dificultades para transformar su ampliamente utilizado desarrollo conceptual en un efectivo patrón de gestión estatal diferenciado.

El enfoque de política pública vinculado a esta perspectiva tiene como elemento central la promoción de la asociatividad, la horizontalidad y la participación en red. Si gobernanza puede definirse a partir del tipo de interrelación que se da entre el Estado, la sociedad civil y el mercado, la nominación de poligobernanza remite a la idea de establecer un entramado institucional ad hoc para cada situación, en donde, en cada caso, se elija el mejor camino. Y este mejor camino, en esta visión, es aquel que promueve la participación democrática de la sociedad civil y la descentralización, neutralizando así tanto los desequilibrios que genera el mercado como la burocratización de las políticas públicas por parte de los actores estatales.

Consistente con esta mirada, relativiza los valores de eficiencia y eficacia, a los que hace depender de la mirada del ciudadano, al que considera como un sujeto participante en una sociedad con fuertes lazos comunitarios.

1.2.3. Neoweberiano (Regreso al Futuro-Estrategia Nacional Popular)

Enuncia la mirada de los movimientos nacional/populares latinoamericanos, que se plantean utilizar al Estado como herramienta de la voluntad popular, alrededor de liderazgos fuertes y decisionistas, en relación interdependiente con una sociedad movilizada.

A diferencia de los anteriores, que enuncian conceptos y herramientas que se pretenden globales, se trata de una conceptualización situada, que pone en evidencia desde donde y con qué objetivos se realiza el desarrollo conceptual: desde América Latina como área periférica, con objetivos de encontrar un camino propio para el desarrollo y la inclusión social.

Desde esta mirada global, las visiones sobre la administración pública tienden a tener puntos de contacto con la ola Neoweberiana, en tanto se propone reconstruir el poder transformador de la intervención estatal, mellado por la reforma neoliberal de la Nueva Gerencia Pública. Conteste con modelo weberiano clásico, da una importancia crítica a lo procesal, dimensión que es vista como un elemento clave e insustituible de expresión de racionalidad en el Estado de derecho.

El prefijo “Neo” remite a dos elementos diferenciadores: 1) La idea de incorporar valores de democracia e inclusión en estos procesos (racionalidad sujeta a fines), 2) La posibilidad de aprovechar los avances tecnológicos (por ejemplo, la inteligencia artificial) para neutralizar o minimizar los clásicos problemas de rigidez, sobreregulación y desvío de objetivos de las regulaciones.

El modelo nacional popular -como vimos, con puntos de contacto con el abordaje neoweberiano- interpela a los ciudadanos en tanto sujetos politizados que impulsan un proyecto colectivo.

II. Una síntesis de los acuerdos prospectivos

Como anticipamos, si algo caracteriza el contexto es su dinámica compleja –tanto que suele resumírsele con el acrónimo “VUCA” (Volátil, Incierto [*Uncertainty*], Complejo y Ambiguo), que tiende a ampliar el área de futuros probables (ver Figura N° 1) hasta hacerla inabarcable.

Esto no es una originalidad del momento; si se rastrean las reflexiones desarrolladas en el marco de procesos de cambio, se observa que siempre hubo dificultades para comprender cabalmente el sentido de las transformaciones contemporáneas, más allá de que las miradas *ex post* puedan considerar evidente lo que finalmente sucedió.

Uno de nuestros objetivos es, justamente, tratar de poner algún límite al carácter contingente del futuro que se desprende del contexto VUCA;

concretamente, buscamos establecer un sendero de acción sobre algunos elementos que aparecen como de mayor probabilidad de ocurrencia.

En este sentido, lo que parece más adecuado es comenzar a perfilar el área de lo posible (Figura N° 1) yendo desde lo general a lo particular, reseñando algunos puntos nodales en donde los analistas tienen alto grado de acuerdo sobre las líneas de derrotero de un escenario futuro 2030/2050. Es lo que haremos en las próximas dos secciones.

II.1. La situación global⁵

Del análisis de los estudios prospectivos, suele haber consenso en resaltar los siguientes elementos como parte de un futuro próximo:

1. Los nuevos desarrollos socio tecnológicos: No se detendrá la continua transformación de la sociedad y la cultura a partir de incorporar nuevos artefactos tecnológicos a la vida cotidiana. Inclusive, se prevé algunos cambios revolucionarios, como la rutinización en el uso de biotecnología. Se espera que para las próximas décadas se mantenga o acelere la tasa de transformaciones a un ritmo equivalente al que ocurrió en las dos primeras décadas del siglo XXI.

2. Evolución del orden social: El incremento en las migraciones, y el aumento exponencial de la interacción y la conectividad entre sociedades, organizaciones e individuos -aunque con brechas territoriales en términos de la calidad de acceso- generará rispideces en función de las asimetrías en los ingresos y en el desarrollo, así como también tensiones entre las distintas culturas. Se profundizará la disputa –entre el Estado y las empresas, entre las propias empresas, entre regiones- por la gestión y regulación de la circulación de información.

3. Un equilibrio geopolítico en disputa: El orden global con centro en el occidente desarrollado será desafiado por un escenario crecientemente multilateral, con emergencia de nuevas potencias que, en el tema que nos ocupa, instalarán el debate acerca del orden político y del lugar del Estado en ellas.

⁵ Esta sección es un resumen de lo trabajado en Blutman y Cao (2019). Remitimos a tal texto para un análisis en profundidad.

4. Recursos naturales y ecosistema mundial: El crecimiento demográfico provocará que en las próximas décadas se expanda velozmente la demanda de agua, energía, minerales y alimentos. Si por un lado esta demanda será un dinamizador de la economía, también impulsará a que se mantengan o incrementen las prácticas contaminantes y las presiones sobre la fauna y flora natural.

El escenario regional (América del Sur) será parte de esta tendencia a conformar una red mundial cada vez más interconectada. En tal sentido, no se prevé que la región transforme su nivel de homogeneización / diferenciación en la adopción / apropiación de las novedades tecnológicas ni en su relación interdependiente con la cultura global. Más allá de esto, se prevé que existen algunos elementos que la diferencia de otros continentes:

1. La sociedad latinoamericana parece ser parte de la vanguardia mundial en las luchas por la justicia social y la diversidad racial, sexual y étnica. Se espera que la ruptura de relaciones sociales jerárquicas ancestrales tenga reflejos en el ámbito político e institucional; en todo caso, habrá un aumento en las demandas de participación y bienestar, que generarán nuevos modelos de gobernanza y nuevos desafíos para el Estado.

2. Como región históricamente considerada por los EE. UU. dentro de su área seguridad, recibirá los remezones y presiones de la transición geopolítica global⁶. La posible “importación” del conflicto global incorpora una serie de escenarios de riesgo para la región. Tal vez el más gravoso de todos -que ya se hace sentir- es el retroceso de la institucionalidad democrática. Pero también se observa una creciente polarización en la que ninguna fuerza se consolida en el poder y da lugar a lo que se ha dado en llamar como “empate catastrófico”.

3. Los avances tecnológicos permitirán el continuado incremento de la producción agrícola, lo que a partir de la demanda de alimentos y el incremento de la producción de biocombustibles hace que se estime que se duplicarán los precios reales de las exportaciones de este origen. Al igual que ocurre en el resto del mundo, esto tiene como contrapartida fuertes

⁶ Una mayor libertad de acción le podría permitir explotar su posición geográfica favorable, con vías marítimas directas respecto al continente emergente (Asia) y el por surgir (África). De ambos se espera que sean los grandes dinamizadores de la demanda mundial de las próximas décadas, que tendrá un importante componente de bienes basados en recursos naturales, el principal activo de América del Sur.

amenazas sobre ecosistemas únicos, que seguramente movilizará actores locales y globales en su defensa.

II.2. Un primer abordaje al futuro del Estado

Si bien se esperan importantes cambios en el orden estatal, no se vislumbran en el horizonte transformaciones que lo desplacen de su condición de cemento básico de la sociedad: encargado de fijar las reglas fundamentales de convivencia y gobernanza (y tener monopolio de la violencia legítima para hacerlas cumplir), ni que modifiquen su formato institucional más común, respaldado en la voluntad popular y ejercido a partir de la división de poderes.

Aun las miradas anti estatistas, consideran que serán instancias estatales de este tipo –por sí o por terceros, en los niveles supranacional, nacional y subnacional- los responsables de velar los contratos fundamentales que, en última instancia, garantizan los derechos individuales, políticos y sociales.

Lo mismo ocurre con la Administración Pública; las ideas básicas de una estructura organizacional encargada de realizar las funciones administrativas del Estado, por mínimo que sea, se mantiene inalterable en todas las visiones del futuro de corto y largo plazo.

Más allá de esta mirada general, se observan visiones muy diferentes y, en muchos casos, opuestas, de lo que se espera del Estado y la Administración Pública.

En América del Sur, el gran clivaje se organiza alrededor de la visión sobre el intervencionismo estatal y su rol a cumplir en el marco de una sociedad capitalista.

Mientras para unos debe subordinar su actuación al desarrollo de mercado, ya que su liderazgo es considerado autoritario e ineficiente –y su acción distorsiona la realidad e impide que se construyan consensos sobre el futuro en libertad- otros consideran que su retirada genera anomia y descomposición, lo que hace imposible construir una visión compartida de futuro. Dentro de esta disputa, y como describiremos a lo largo del texto, es difícil encontrar coincidencias en los grandes temas estatales.

Hay, si, un punto acuerdo, en alguna medida negativo: la impresión de que, a nivel regional, los estados se están rezagando con respecto al sector

privado. Esta situación es doblemente peligrosa, pues su retraso relativo hace que le sea técnicamente cada vez más difícil ejercer potestades de regulación y administración del curso tecnológico, a la vez que podría conducir a las organizaciones públicas a una pérdida de legitimidad tanto en el ámbito de los servicios públicos como en las funciones gubernamentales.

En línea con lo dicho, se desarrolla otra coincidencia: sin políticas de Estado es difícil pensar en enfrentar el desafío de la transición. Sólo a partir ellas se podrá avanzar en la organización de un marco político institucional adecuado (BID, 2016; Cordeiro/Millennium, 2012; Montero Olivares 2014; más oblicuamente Ramió Matas, 2015; Medina Vásquez y otros, 2014). Pero justamente, la idea de política de Estado –esto es, aceptada por todos los actores políticos relevantes- es casi inalcanzable en el escenario de inconmensurabilidad conceptual.

III. Los escenarios futuros

III.1. Elementos para el análisis del futuro del empleo público

Nuestro primer abordaje del escenario futuro remite al empleo, universalmente reconocido como elemento clave de cualquier organización. En el análisis trabajaremos sobre dos dimensiones; 1) los cambios que están ocurriendo en el mercado de trabajo y de qué forma estos cambios están operando sobre el empleo estatal, y 2) Los cambios que a nivel de gestión del empleo están ocurriendo en la Administración Pública.

III.1.1. La línea de base del empleo estatal

4ª Revolución industrial y cambios en el mercado de trabajo

El despliegue de la 4ª Revolución Industrial pone en tensión las vigentes reglas de juego del mercado laboral al promover la destrucción de una importante cantidad de puestos de trabajo a la vez que genera demandas sobre nuevas habilidades y promueve inéditas formas de vinculación laboral y contractual.

Si bien los datos vigentes no muestran una tendencia hacia la destrucción en términos absolutos de los puestos de trabajo⁷, si se observa una fractura, en donde los trabajadores que han adquirido capacidades vinculadas al universo de la 4ª Revolución Industrial –gestión de datos, desarrollos informáticos, tareas sustantivas que precisan de conocimientos tecnológicos y/o se articulan con los nuevos saberes- acceden a situaciones muy favorables, situación polarmente opuesta a los que no han logrado reconvertirse, que sufren bajas salariales y/o un notorio deterioro en las condiciones de trabajo.

Describiendo el proceso con trazo grueso, lo que ocurre se explicaría por la desaparición de los puestos ocupados por los trabajadores de cuello blanco (i.e. los que cumplen tareas administrativas y/o de apoyo) *pari passu* con la creación de nuevos puestos dirigidos a explotar las nuevas herramientas tecnológicas. En alguna medida, el proceso en curso tiene puntos de contacto con lo ocurrido hace 50 años, cuando la automatización industrial generó un amplio proceso de destrucción de los puestos para trabajadores de cuello azul (i.e. obreros fabriles).

Se está construyendo un nuevo modelo arquetípico de trabajador, el de “cuello digital”, empleados que se apropian de las nuevas herramientas en su tarea cotidiana.

Si bien la situación que venimos describiendo ocurre tanto en el sector privado como en el Estado, es relevante diferenciar a este último porque es el principal empleador del país -con aproximadamente el 20% del total del empleo nacional- la mayoría de ellos ocupando puestos de cuello blanco. Esta escala y su condición de trabajadores sujetos a una autoridad administrativa puede, potencialmente, ser utilizada como masa de maniobra para regular tanto la velocidad como las estrategias de transición de la fuerza laboral.

*La línea de base en el Estado*⁸

Pongamos ahora el foco de atención en el empleo público, destacando que abordaremos el tema considerando TODOS los puestos de trabajo del Estado. Decimos esto porque es común que se analice un escalafón -

⁷ En el caso argentino, si se toma el periodo 1974 / 2019 (hasta la pandemia) los puestos de trabajo crecieron a un mayor ritmo que la población. Ver Aubain y otros (2023). Para un análisis de los cambios en el mercado de trabajo, ver Hidalgo (2018)

⁸ Datos tomados Aubain y otros (2023).

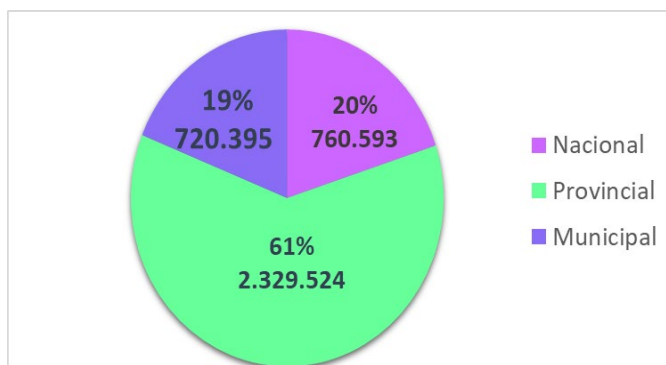
generalmente, el escalafón general de la APN centralizada (SINEP), menos del 5% del total del empleo- y, a partir de sus características, sacar conclusiones acerca del empleo público argentino.

Nuestro análisis parte de observar todos los poderes del Estado (Ejecutivo, Legislativo, Judicial y extra-poderes) de los tres niveles (Nación, Provincias y Municipios) con sus respectivas empresas estatales. Se llega así a un total de unos 3,8 millones de puestos de trabajo, los que a su vez dividimos en cinco funciones: 1. Gestión Administrativa; 2. Educación; 3. Salud; 4. Defensa y Seguridad, y 5. Otros.

Del conjunto hay dos elementos que queremos destacar:

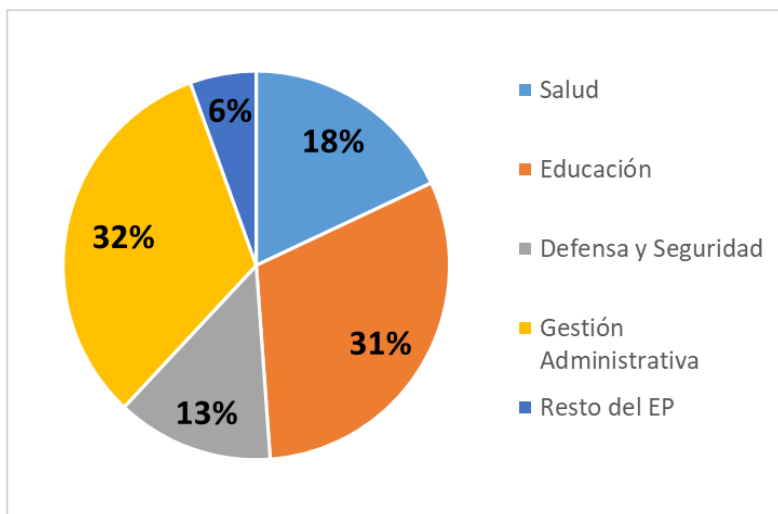
- El 80% del empleo es de orden subnacional; específicamente, la gran mayoría del empleo tiene origen provincial –más del 60% del empleo- mientras que Nación y Municipios ocupan, cada uno de ellos, aproximadamente el 20% de los puestos de trabajo (ver Figura N° 2).
- Casi 2/3 del total del empleo se distribuye en las áreas de salud, educación y defensa y seguridad (ver Figura N° 3).

Figura 2. Empleo por jurisdicción



Fuente: Aubain y otros (2023)

Figura 3. Empleo por funciones escogidas



Fuente: Aubain y otros (2023)

La idea vigente para la gestión del empleo en todos los escalafones remite a la profesionalización del empleo estatal como mirada rectora y normalizadora de las capacidades estatales. Los documentos publicados bajo la égida del BID (por ejemplo, BID {2002 y 2014}) y los documentos del CLAD (CLAD, 2003; más oblicuamente 2006 y 2008) son textos liminares en este sentido.

La profesionalización de la función pública implica la existencia de una serie de instituciones consolidadas; en nuestro caso haremos notar que: 1) prevé mecanismos efectivos para el ingreso a través de concurso o selección pública, 2) garantiza estabilidad mientras exista un correcto desempeño, y 3) promueve una carrera con reglas de desarrollo basadas centralmente en la valoración del desempeño y en la incorporación de habilidades y capacidades.

Más allá de la existencia de múltiples excepciones por jurisdicción y por situaciones particulares, puede hacerse el siguiente diagnóstico del nivel de profesionalización las cinco funciones que explican casi del 95% del empleo (general, salud, educación y defensa y seguridad):

- En tres funciones -educación, seguridad y defensa- los requisitos profesionalizantes se cumplen con bastante amplitud.
- En el sector salud, es muy desigual según la función -por ejemplo, suele estar más avanzada en los médicos que en los enfermeros- y heterogéneo según la provincia o municipio que se trate. Recordamos al respecto que, a diferencia del sector educación, no existe un marco normativo que abarque a todo el sector, sino que en cada jurisdicción se da una normativa propia.
- En el escalafón general es el que tiene mayor retraso relativo. Si bien la Nación, las provincias y los municipios tienen normativa vigente, la misma -sobre todo en lo que hace a ingreso y carrera- en los hechos no se cumple cabalmente.

III.1.2. El futuro probable del empleo estatal

La inminente transformación del Empleo Público

La hipótesis más aceptada con respecto al futuro del trabajo es que en los próximos años se acelerará la destrucción de puestos de trabajo administrativos mientras que, en sentido contrario, se multiplicará la creación de nuevos puestos vinculados principalmente a las tecnologías emergentes (“cuello digital”) y a su articulación con las tareas sustantivas.

En el caso del Estado, será necesario trabajar tanto en la recalificación del personal existente como en la generación de nuevas pautas de reclutamiento, selección, capacitación y carrera que den cuenta de los cambios, tanto de los que están en marcha, como los que probablemente devengan.

Enfrentar la transición implica no sólo ver el problema desde una perspectiva funcional, sino también incorporar al análisis otras dimensiones importantes, como las de los valores intrínsecos al accionar público y a la construcción de una nueva cultura organizacional adecuada para resguardar los principios democráticos y del Estado de Derecho sin castigar el salto de productividad y la ampliación de capacidades que inducen los cambios en curso.

La virtualidad, clave de la transición

Saliendo del ámbito más estratégico, hay un tema que ocupa el centro de la atención de expertos, profesionales y trabajadores: la virtualidad como parte de la organización del trabajo en el Estado.

En este sentido, la difusión del trabajo remoto es un proceso ya en curso y lo que urge resolver, según todos los actores, es organizar las formas en que ocurrirá el inevitable desplazamiento de la oficina como ámbito central y *natural* del desarrollo del empleo. Debe tomarse en cuenta que no se trata únicamente un cambio de localización, sino que debe gestionar una mutación que desestructura muchos modos tradicionales de labor, como, por ejemplo, los que regulan la franja horaria de trabajo.

La estrategia hacia los sindicatos es un aspecto por considerar en esta transición, dada la importante participación de los gremios en la esfera de la gestión del empleo estatal. El vínculo cotidiano y presencial deberá evolucionar a un proceso de circulación laboral mixta o no presencial, en donde el mantenimiento de los derechos de los trabajadores estatales y la defensa de una cultura organizacional comprometida con lo público serán temas a considerar.

¿Seguirá vigente el proyecto profesionalizador?

En las últimas décadas, en toda América Latina se fue consolidando la idea de que el proceso de profesionalización era “la” perspectiva para enfrentar los problemas del empleo público.

Si bien los avances alcanzados son importantes, es claro destacar que en buena parte del continente –y, en el caso argentino, en los escalafones generales de Nación, Provincias y Municipios- no se ha logrado completar el ciclo institucionalizador que profesionalizaría el empleo estatal.

En particular, hay un amplio requerimiento de que el ingreso y carrera tengan algún grado de funcionamiento a partir de bases objetivas.

Frente al tema, hay dos tipos de objeciones; por un lado, un amplio escepticismo con respecto a la posibilidad de alcanzar ese objetivo. Hace décadas que se postula esta necesidad, se han sucedido administraciones de todos los colores y se han promovido disímiles estrategias de gestión pública, pero los avances han sido sólo parciales.

Por otro lado, muchos se preguntaron si a esta altura, el proyecto tal como fue concebido en los documentos que citamos como liminares (ver sección

3.3.1.), siguen estando hoy vigentes dadas las nuevas condiciones que impone la 4ª Revolución Industrial.

III.1.3. El futuro del empleo público desde los tres modelos de gestión

La Nueva Gerencia Pública: el Dogma Vigente en el Empleo Público

Para la visión gerencialista, el empleo público ha sido un tema históricamente conflictivo. Las regulaciones vigentes son vistas como generadoras de privilegios, indisciplina y sobre sindicalización, elementos que redundan en una baja productividad. Más aún, consideran que la gestión estatal ha sido presa de un clientelismo que genera un público cautivo para la construcción de actores políticos opositores a la organización meritocrática y mercantil.

Partiendo de estos elementos, se imagina un futuro en donde las reformas permiten lograr una importante reducción del empleo. Para ello piensa en tres vías: 1) Limitación de los ingresos, 2) Privatización, desregulación y tercerización⁹ de oficinas estatales, 3) Reemplazo de puestos de trabajo por soluciones informáticas y/o por mecanismos de automatización.

Para el empleo remanente, piensa en cambios que acerquen lo más posible la gestión del empleo público a lo que ocurre en el sector privado. En particular, se busca dotar de flexibilidad a cada unidad para organizar la composición técnico-laboral de su equipo de trabajo de acuerdo con sus objetivos y necesidades de gestión.

Así, la unidad en cuestión tendría la potestad de generar contratos flexibles que permitan obtener la máxima productividad de trabajadores idóneos, dejando abierta la posibilidad de reformular o rescindir el acuerdo. Los términos de referencia del contrato incluirían los objetivos a cumplir, y esa sería la guía para la evaluación de desempeño.

PoliGobernanza: el Camino Sinuoso del empleo estatal

Si bien las miradas desde esta visión están menos preocupadas por la eficiencia estatal que la anterior, su aversión a la rigidez de la gestión burocrática no la aleja tanto de la idea, sino de despedir, al menos de

⁹ En el caso de las tercerizaciones se busca realizar un proceso paralelo al que ocurrió algunas décadas atrás con el reemplazo del trabajo de “cuello azul” que en el Estado se reflejó en la tercerización de importantes segmentos de las tareas de obra pública, maestranza, servicios generales y limpieza.

reorganizar buena parte de la planta de personal. En este caso no sería la eficiencia el principio rector, sino procesos descentralizadores que acerquen la gestión estatal a la sociedad civil.

Como el objetivo es generar otro tipo de relación con la ciudadanía, el énfasis se pone en la necesidad de transformar el perfil del empleado. Se buscaría un reclutamiento capaz de sumar alianzas entre actores sociales relevantes para cada caso y, con su aporte, gestionar el conjunto de manera democrática e institucional. Esto hace que, en muchos casos, la selección de personal se decante por actores que son del propio sector, en la inteligencia de que este conocimiento y familiaridad permitirá optimizar la mayor y mejor participación.

En cuanto a la carrera, la mirada de la gobernanza promueve las trayectorias de personal en términos de mayores herramientas y *expertise* en la promoción de la participación, pero desalienta itinerarios que promuevan liderazgos potentes. En principio porque su mirada horizontal la hace desconfiar de las conducciones poderosas, pero más aún por la aversión a las conducciones estatales, ya que las ve como portadoras de un tipo organizacional burocrático, en donde lo procesal y las normas clausuran el fervor participativo y democrático.

Regreso al futuro del Empleo Público: Modelo Neoweberiano

Frente a la 4ª Revolución Industrial se busca encontrar una síntesis virtuosa entre el desarrollo tecnológico y los derechos de los trabajadores estatales. Tal síntesis –compleja, laboriosa- es una tarea de construcción política en donde deben participar todos los actores interesados, pero que sólo puede lograrse con el liderazgo de una conducción estatal capaz de disciplinar intereses sectoriales y corporativos.

Esta mirada alerta sobre los efectos negativos que puede acarrear la modalidad virtual de trabajo, en la medida que desagrega a los trabajadores y eso los vuelve más vulnerables frente a las patronales. Tampoco parece beneficioso que se pierda el espacio de construcción colectiva de conocimiento que solo se potencia en la interacción presencial con pares y dispares (aunque no es refractaria a la posibilidad de trabajo híbrido presencial/virtual).

En cuanto al ingreso y carrera, la mirada neoweberiana es muy crítica, tanto por la indefensión que genera en el personal que no accede a planta permanente como en lo relativo a la desintitucionalización que genera.

Como solución propone vías racionalizadoras –en términos de tiempos y costos- en el marco de instituciones que califiquen a los postulantes en virtud de sus conocimientos técnicos, sentido de pertenencia al Estado (y trayectoria profesional ligada a él), sensibilidad social, y capacidad de liderar las alianzas con la sociedad civil.

El abordaje neweberiano considera que uno de los principales problemas estatales es la fragmentación, por lo que postula una tendencia hacia la homogeneización de escalafones, con elementos de homologación y equivalencia de situaciones, de forma tal de evitar nichos de privilegio y naturalización de las situaciones de desventaja que, según su diagnóstico, son la norma en la actualidad.

III.2. Elementos para el análisis del futuro del desarrollo tecnológico en la administración pública

Analizar el impacto de las nuevas tecnologías en el Estado implica ingresar al núcleo duro de las transformaciones que trae aparejada la 4ª Revolución Industrial.

Trabajaremos centralmente sobre interfaces digitales, elemento emergente más notable de los cambios en proceso. Para analizarlas identificaremos cuatro ejes de análisis que le permiten construir una mirada global sobre el avance tecnológico: 1) Infraestructura, 2) Sistemas a nivel organizacional, 3) Gestión y gobernanza de datos, y 4) Impacto en usuarios y ciudadanía.

Adicionalmente, estudiaremos cuatro de los principales sistemas utilizados en la Administración Pública Nacional –GDE, SIDIF, TAD y Mi Argentina- a modo de casos testigo.

3.2.1. Los elementos centrales de la línea de base

Implantación tecnológica y variables globales

Infraestructura: abarca lo relativo al soporte físico/tecnológico para el funcionamiento de los procesos digitales, en las dimensiones de conectividad, almacenamiento y dispositivos de base.

Una variable que puede resumir la situación global de la infraestructura, es el índice de penetración de internet, que alcanza el 87,2% de la

población¹⁰, guarismo que coloca al país por encima de la media regional. Estos registros y otros vinculados a la importante inversión en infraestructura realizados en las primeras décadas del siglo -en donde ARSAT cumplió y cumple un rol clave- nos permiten decir que, hoy por hoy, no es en el ámbito de la infraestructura en donde se encuentran los principales problemas funcionales.

Sistemas y desarrollo organizacional: Incluye el desarrollo, gestión y actualización de sistemas, con especial atención a los vinculados con la 4ª Revolución Industrial (procesos de plataformización, blockchain, inteligencias artificiales, etc.).

Aquí pueden mencionarse dos perspectivas; por un lado, el Estado ha desarrollado sistemas premiados y adoptados por muchos países de la región (como algunos de los que citamos como sistemas testigo), dando sobradas muestras de la capacidad de desarrollo. Por otro lado, los expertos hablan de un retraso general en el ingreso de las nuevas herramientas y disciplinas, entre otras cosas, por las enormes dificultades para sostener personal no ya para nuevos desarrollos, ni siquiera para realizar el mantenimiento de sistemas en marcha.

Gestión y gobernanza de datos: abarca el análisis de todo lo relativo a la gestión de los datos, insumo crítico la 4ª Revolución Industrial.

En términos de la situación actual, se destacan dos unidades que tiene importantes capacidades de gestión de información: AFIP y ANSES. También debe destacarse que la utilización transversal del GDE hace que, potencialmente, se pueda contar con información de todos los procesos estatales; aunque estos datos sólo están siendo explotados marginalmente. En términos de carencias, estaría faltando una unidad que ejerza el liderazgo estratégico y que fije las pautas para el almacenamiento y administración de las unidades de información.

Impacto en usuarios y ciudadanía: en este caso analizamos el impacto de las nuevas tecnologías en la forma en que se relaciona el Estado con usuarios y ciudadanos.

¹⁰ Según EPH/INDEC. <https://www.indec.gov.ar/indec/web/Nivel3-Tema-4-26#:~:text=En%20el%20cuarto%20trimestre%20de,de%20cada%20100%20utilizan%20internet> (Recuperado 20-10-22.)

Aquí se habla de una transición que, como era esperable, genera tensiones y retrasos relativos. Un diagnóstico que tuvo consenso tanto en las entrevistas como en los grupos focales y en los conversatorios con trabajadores estatales, fue el relativo a la brecha digital. Pese al 87% de penetración de internet, se lo identifica como un problema estructural y que difícilmente cambie su trayectoria.

Casos testigo: tecnologías de gestión verticales y horizontales

Seleccionamos estos cuatro casos testigo no sólo por su relevancia e impacto, sino también porque dos de ellos (Sistema Integrado de Información Financiera Internet {e-SIDIF} y Gestión Documental Electrónica {GDE}) se inscriben dentro de las tecnologías de gestión horizontales -esto es, que gestiona procesos intraburocráticos comunes a todo el Estado- mientras que los otros dos se ajustan a la categoría de tecnologías de gestión verticales (Trámites a Distancia {TAD} y Mi Argentina {servicios para ingreso multiplataforma}) o sea, que remiten a interfaces que potencian mecánicas operativas propias de cada unidad.

Las dos interfaces horizontales (e-SIDIF y GDE) promueven la homogeneidad de procesos y producción de datos de todos los usuarios desde un nodo organizador. Esta característica centralizada genera algún grado de conflictividad, sobre todo porque siempre se producen tensiones entre las tecnologías sustantivas y las de gestión, y es tema de debate cuál tiene que subordinarse a la otra.

Las plataformas TAD y Mi Argentina son tecnologías que buscan responder a un modelo abierto de vinculación con la ciudadanía a partir de la plataformización de procesos sustantivos.

Las cuatro interfaces digitales tuvieron un rol fundamental para mantener el Estado en funcionamiento en el contexto del aislamiento social preventivo y obligatorio (ASPO) generado en respuesta a la pandemia.

III.2.2. El escenario futuro

Infraestructura

Los desafíos más cercanos que tendrá la administración pública argentina son la seguridad informática, el almacenamiento de datos y, muy especialmente, la incorporación del 5G.

La gestión de esta infraestructura plantea tres tipos de desafíos: tecnológicos, presupuestarios y geopolíticos. En términos generales, los expertos se mostraron optimistas con relación a la capacidad técnica, menos seguros en lo que hace a la capacidad de contar con los fondos necesarios – se trata de inversiones importantes y el pronóstico financiero fiscal es reservado- y coincidieron en establecer que la inserción global era el elemento crítico.

Es que la definición en este último aspecto se debe pensar en términos de la competencia de las dos potencias globales -EE. UU. y China- que impulsan empresas tecnológicas que proveen distintas soluciones digitales para usuarios de cualquier parte del mundo

En este sentido, el caso del 5G es el desafío más acuciante, ya que Argentina –y todos los Estados- deben optar por alguna de las dos opciones excluyentes que postulan las citadas potencias y, a partir de ello, adecuar la infraestructura a su implementación.

Algo parecido ocurre con el almacenamiento de datos. La nube – servidores que, vía remota, permiten almacenar, gestionar y procesar datos, software y redes- atractiva en términos de simplificación de la gestión y una eficiente en relación costo-beneficio, coloca la información fuera del control directo del usuario. La práctica de acuerdos o convenios de confidencialidad entre partes prohíbe el uso de los datos sin el consentimiento expreso del propietario de la información, no obstante, se discute la seguridad que brindan esos convenios.

En suma, la dimensión geopolítica aparece como un elemento ineludible para tratar el tema¹¹. Si bien el país no cuenta con peso específico para marcar agenda global, si aplica los fondos suficientes, podría tener algún margen de maniobra para, en el marco de la tensión geopolítica global, adoptar la estrategia más provechosa.

Sistemas y transformación de procesos administrativos

Como ya citamos, uno de los puntos clave de la 4ª Revolución Industrial remite a la transformación del trabajo administrativo. Más tarde o más

¹¹ Esta dimensión desborda el ámbito de la infraestructura hacia los sistemas y la gobernanza y gestión de datos. No tenemos espacio para desarrollar aquí las especificidades de cada caso, sólo hacemos notar que los expertos recomendaron desarrollar regulaciones –idealmente, de nivel regional- sobre la manera en cómo proveemos datos y consumimos servicios.

temprano, llegarán a las Administraciones Públicas –uno de los epicentros del trabajo administrativo- los nuevos enfoques, herramientas, dispositivos, estrategias, disciplinas que al momento de escribirse este texto tienen como conceptos de moda a Interoperabilidad de Sistemas, Inteligencia Artificial (Machine y Deep Learning), Blockchain, Big Data, Metaverso, etcétera.

Si buscamos un sentido que englobe a los múltiples cambios que se espera con ellos, remitimos a transformaciones que automatizarán un alto porcentaje de la gestión y, en ese paso, se podría superar o mitigar muchos de los problemas que el formato de organización burocrático le imprime a los sistemas administrativos complejos y maduros. Adicionalmente, la automatización generaría beneficios asociados a los tiempos de respuesta, entrega de servicios de manera proactiva, calidad de la toma de decisiones y acceso y gestión de datos.

En primer tema de la agenda futura –repetido como una letanía por todos los expertos- es cómo enfrentar la aguda escasez de personal capaz de enfrentar técnicamente el tema. Al momento de escribir estas líneas lo más urgente es cómo reconvertir el personal existente, toda vez que, como vimos, un altísimo porcentaje de los puestos administrativos serán destruidos a la vez que crecerá de forma exponencial la demanda de trabajadores calificados para gestionar las nuevas tecnologías. El tema se agrava porque existen enormes dificultades para reclutar y retener talentos vinculados al cambio tecnológico.

Para los casos en donde se haya avanzado con la automatización, el desafío que se abre se vincula con la necesidad del control y seguimiento de los procesos vinculados a ella, porque las experiencias existentes muestran la presencia de notorios sesgos. Es necesario abrir el debate acerca de qué tipo de regulaciones se pueden aplicar, quienes son los responsables y como desandar lo hecho por las IAs en caso de no responder a los objetivos o si su evolución tiene un desarrollo que se desvía del espíritu con el que fueron dispuestas.

Los sesgos no sólo deben preverse en la etapa de diseño: las situaciones cambian y los actores involucrados aprenden a encontrar atajos que, eventualmente, desnaturalizan los objetivos del sistema¹².

¹² El tema es complejo, porque estos algoritmos funcionan alrededor de indicadores sujetos a la Ley de Campbell (“cuanto más utilizado sea un determinado indicador

Gestión y gobernanza de datos

Una adecuada gestión de datos garantiza la calidad de la materia prima con que hacer funcionar los instrumentos de la 4ª Revolución Industrial. Tener buena información permitirá adecuados diagnósticos de la situación -inclusive, anticipar escenarios y situaciones de crisis- como así también ayudará a desplegar políticas públicas de mayor calidad y precisión y gestionar procesos de forma más transparente, rápida y eficiente.

No es un desafío fácil: se trata de trabajar en un ecosistema empresarial en donde operan las que para muchos analistas son las empresas más poderosas del planeta: Alphabet (Google), Microsoft, Amazon, Meta (Facebook), Apple, a las que recientemente se le suma Tesla con su ingreso a Twitter.

También tendrá que tomar definiciones a partir de dilemas planteados por principios antitéticos. Por ejemplo, en las entrevistas a expertos se evidenció una tensión entre las ideas de transparencia –que promueven la ampliación de los ámbitos de información pública- y la protección de datos sensibles -personales, estratégicos de las organizaciones, relativos a la seguridad y la defensa, etcétera.-.

De lo dicho se desprende que una de las políticas públicas fundamentales del próximo periodo se vinculará con la definición de los datos prioritarios, los procedimientos de recopilación, los formatos y protocolos de recogida y las capas de acceso de acuerdo con su nivel de sensibilidad. Esta protocolarización del manejo de datos debería ser una etapa complementaria de la interoperabilidad de sistemas que citamos en la sección anterior. Ambas son imprescindibles y, asimismo, son inútiles una sin la otra.

Impacto en usuarios y ciudadanía

Las tecnologías de la 4ª Revolución Industrial fueron vistas por diferentes expertos como herramientas útiles para ampliar y mejorar el vínculo del Estado con la ciudadanía.

Uno de los primeros instrumentos que, se prevé, primero se expandirán por toda la Administración Pública para la atención ciudadana, será el uso de *bots* de inteligencia artificial que han demostrado su capacidad para

social para la toma de decisiones, más probable será que corrompa y distorsione los procesos sociales que, se supone, debería monitorear”). De todas formas, se están perfeccionando estrategias de IAs que aprenden del contexto y pueden evitar (o, al menos, detectar) los desvíos de objetivos sistémicos.

responder los requerimientos recibidos. Estos *bots*, sumados a una gestión automatizada y una interoperabilidad segura y extendida, podrían acercarnos al concepto de “Estado sin Trámites” (Fontdevila et al. 2018): como en muchos casos toda la documentación necesaria está en poder del Estado, eventualmente sólo es preciso que el ciudadano exprese su voluntad con referencia al trámite en cuestión.

En todo caso, en todos los instrumentos, un componente de clave se vincula con la existencia de espacios de consulta para medir y evaluar el nivel de satisfacción o respuesta a las necesidades, y para que el ciudadano pueda sugerir mejoras que recuperen su propia experiencia como usuario de tecnologías digitales. Este es el primer paso; a partir de él cabe explorar otras plataformas y entornos –como desarrollos privados o redes sociales–, aplicar una escucha activa y rastrear las huellas digitales que puedan iluminar acerca de las necesidades a las que se deberá dar respuesta tanto en términos de innovación pública como de participación ciudadana.

Aquí es esencial tener una mirada flexible frente a las diferentes poblaciones objetivo, en un *trade off* entre el respeto por sus visiones, cultura e intereses, y los costos –en términos de tiempos, eficacia y eficiencia– que implican tomar en cuenta estos elementos.

Los sistemas del futuro

Analicemos la situación de los grandes sistemas del futuro¹³, tomando en consideración la evolución y la situación de aquellos que utilizamos como casos testigo.

En cuanto a su desarrollo o actualización, se planteó la posibilidad de que los mismos surjan por agregación/articulación de emprendimientos llevados adelante por diferentes oficinas más que por un diseño centralizado desde un punto focal de autoridad. En general, los tecnólogos –de todas las orientaciones ideológicas– eran más proclives a ver esta oportunidad, que para los profesionales y empleados, era vista con absoluto escepticismo.

Un elemento que llamó la atención en perspectiva de futuro, es que los cuatro casos testigo se encuentra subutilizados, inclusive con módulos casi

¹³Proyectos menos ambiciosos –por ejemplo, el desarrollo de bots– pueden desplegarse de manera puntual –con baja articulación o influencia de protocolos globales– y con un ingreso más aluvional a la Administración Pública.

sin uso¹⁴. Esto no lleva a pensar que la productividad de los sistemas debe prestar especial atención a la capacidad de coordinación e inserción en todo el Estado y los desafíos de la “última milla” (en este caso, las cuestiones de infraestructura, actualización tecnológica, capacitación del personal y cultura organizacional en el nivel de cada oficina). Aquí las provincias y municipios parecen ocupar el eslabón más débil.

En la dimensión del personal, se hace cada vez más notoria la criticidad del personal híbrido: aquél que, sin ser un profesional del tema, puede visualizar la riqueza de las nuevas tecnologías y que es experto en el tema sustantivo, de forma tal de que entiende como vincular ambos aspectos.

III.2.3. El futuro de la tecnología desde las tres escuelas de administración pública

Nueva gerencia pública (NGP): más tecnologías con menos Estado

Como vimos, una de las variables que impacta en el escenario futuro de la infraestructura crítica y de los sistemas, es la definición geopolítica. En este renglón, la NGP imagina alianzas con las empresas dominantes en occidente y avanzar al ritmo que, según ellas sostienen, vaya generando “el mercado”.

En la dimensión de los sistemas para desarrollo organizacional, imagina un futuro en donde el Estado, con la única limitación de la disponibilidad presupuestaria, accede a los últimos avances tecnológicos por la vía de adquirir productos del sector privado, sean estas soluciones ya generadas (de capacidad y/o alcance genérico) o por el contrato de consultoras que realizan desarrollos tercerizados.

También en el caso de la gestión y gobernanza de datos da preferencia al sector privado por las ventajas de costos, simplicidad de administración y facilidad que este sector daría para que la administración pública alcance y se mantenga en la vanguardia tecnológica.

Los peligros para la seguridad que implica el almacenamiento de información en repositorios privados e incluso extranjeros no se consideran

¹⁴ Por ejemplo, el módulo de planificación vinculado al SIDIF, la producción de datos sustantivos y de gestión en el GDE, las diferentes gestiones con ciudadanos que no han sido incorporados al TAD y Mi Argentina.

como tal ya que la perdurabilidad y éxito de las empresas de servicios de la nube se basa en la confianza que ellas brindan a sus usuarios (establecida mediante acuerdos de confidencialidad).

Paralelamente se propone promover la institucionalización de fuertes sistemas de control -preferentemente externo y concomitante- sobre el Estado, como forma de obligar a éste a que haga buen uso de datos y algoritmos.

Por último, en el caso de su relación con usuarios y ciudadanía, esta perspectiva es la que muestra más entusiasmo con la apertura de datos y los desarrollos de Estado Plataforma¹⁵, como forma de garantizar la mayor libertad para la circulación de información.

La estrategia de acceder a la tecnología por la vía mercantil tendría la ventaja de facilitar la neutralidad estatal –que, puede ser desviada por corrupción o por lo que entiende como distorsiones ideológicas- además de permitir reducir el empleo público el que, como vimos en la sección 2, es un problema por resolver en esta perspectiva.

En lo que hace a la relación con la ciudadanía, este enfoque ve en las nuevas tecnologías una oportunidad para que el Estado brinde servicios de calidad a clientes de servicios públicos y funciones gubernamentales.

Poli-Gobernanza: a la manera de la social democracia

En lo que hace a infraestructura, y más que en otros registros, la mirada de poligobernanza se caracteriza como “camino sinuoso”; si bien es crítica de la situación que postula seguir al mercado tecnológico, tampoco confía en los desarrollos que puedan realizarse desde el Estado.

En lo que hace a los sistemas, la poligobernanza imagina un futuro en donde está vigente un sistema regulatorio que, a partir de la cooperación entre los sectores público y privado, facilita que la sociedad introyecte las tecnologías de la 4ª Revolución Industrial.

En esta esfera tiende a optar por soluciones de abajo hacia arriba, desde lo sectorial hacia lo general, en un proceso de articulación que se da en forma “natural” y va creando comunidades de práctica que perfeccionan y optimizan los sistemas. Es de hacer notar que esta perspectiva está muy

¹⁵ En algunas visiones, la expansión de este formato excedería lo organizacional y estaría reformulando el proceso social. Ver al respecto el trabajo de Smicek (2018) sobre el “capitalismo de plataforma”.

extendida dentro de los expertos tecnológicos de todas las ideologías; la mayoría de ellos tienden a priorizar el desarrollo de islas tecnológicas independientes que luego, eventualmente, van construyendo acciones de coordinación e interoperabilidad.

Desde otro enfoque, las miradas de la poligobernanza tienden a preferir soluciones simples, de baja escala, cercanas a usuarios y población objetivo, plausibles de ser lideradas por la sociedad civil desde la gestión o el control.

Similar estrategia público/privada estará vigente en la gestión y almacenamiento de datos. Se visualiza un futuro en donde instituciones lideradas por la participación ciudadana instalan en la sociedad ideas virtuosas para el uso de datos y la revisión y perfeccionamiento continuo de algoritmos.

En lo que hace a la relación con la ciudadanía, este enfoque ve en las nuevas tecnologías una forma de reverdecer los lazos de solidaridad entre ciudadanos, refundar el interés cívico en una suerte de ágora virtual y promover el compromiso de múltiples actores para la gestión de lo público. Bajo este entorno, las organizaciones de la sociedad civil están llamadas a ocupar un lugar clave en la tarea de dotar de sustantividad a los instrumentos digitales de vínculo con la ciudadanía.

Tecnologías desde el Neo-weberianismo y la mirada estado céntrica

El modelo neweberiano se imagina un futuro en donde, a partir de un importante esfuerzo estatal, se han alcanzado desarrollos propios en sistemas, equipos de base, almacenamiento y comunicaciones. Con ellos se construiría un escenario en donde los poderes públicos ganarían soberanía y poder como para defender los intereses de la República frente al dilema geopolítico.

La soberanía se entiende como libertad de acción a partir de haber logrado soluciones por parte de empresas estatales, lo que minimiza el poder que, según su visión, tienen los grupos de poder concentrado, en gran medida extra nacionales. Dada la envergadura del desafío –las decisiones en estos rubros no son ajenas a los intereses de las empresas y países más poderosos del mundo- se imagina decisiones regionales de gobernanza digital, con algunos puntos de contacto con lo que gestando la Unión Europea.

La idea de soberanía se aplica tanto a infraestructura crítica como en el caso de los sistemas; en el futuro deseado por la mirada neweberiana el

Estado ha desarrollado capacidades para construir sus propios sistemas de gestión, apoyado en cuadros estatales formados en la vanguardia tecnológica a partir de una exitosa reconversión laboral.

Estos sistemas son desplegados al ritmo que fija una planificación estratégica que, a partir de definiciones políticas, son claves para sostener la articulación de la tarea estatal y la integralidad de los enfoques sectoriales, habiendo superado la fragmentación actual. De más está decir que esta inclusión dentro de la planificación estratégica garantiza la coordinación y la interoperabilidad¹⁶.

En lo que hace a los datos –que son vistos como un recurso equivalente a otros que hacen al patrimonio nacional- su almacenamiento y gestión estará en manos de Estado, que tendrá que garantizar los elementos necesarios –sistemas operativos, ciberseguridad- para evitar fugas. La gestión de datos y algoritmos estará bajo control de instituciones estatales, en donde, eventualmente, podrá haber participación de actores con intereses legítimos (pero, la misma, no cuestiona el liderazgo de las autoridades democráticas)¹⁷.

En cuanto al impacto en la ciudadanía, la mirada neweberiana pone el eje en superar la brecha digital para garantizar que todos los niveles estatales –la Nación y todas las provincias y municipios- y toda la ciudadanía tengan acceso a los beneficios que reporta la 4ª Revolución Industrial. En sentido, y dada la asimetría de las sociedades capitalistas, pondría especial atención en unidades estatales, sectores y poblaciones más vulnerables.

IV. Reflexiones finales

Comencemos estas reflexiones finales transcribiendo dos apreciaciones globales que estuvieron presentes en casi todas las entrevistas y consultas a expertos.

¹⁶ Si la idea de desarrollo horizontal está muy presente en los expertos tecnólogos, la idea de coordinación top/down tienen preferencia dentro los profesionales estatales.

¹⁷ Este enfoque promueve la participación de actores organizados en distintas instancias del proceso de elaboración, ejecución y evaluación de políticas públicas, manteniendo el rol central del Estado en la toma de decisiones.

En primer lugar, el supuesto de la inevitabilidad del despliegue de las tecnologías de la 4ª Revolución Industrial en el Estado y la necesidad de un set de políticas públicas que lidere su inserción en la Administración Pública, de forma tal de acelerar su despliegue, maximizar sus bondades y mitigar los efectos negativos.

En segundo lugar, hacer notar que el grado de libertad con que abordar el desafío de la apropiación social de las nuevas tecnologías está directamente relacionado con el grado de desarrollo de los países. En tal sentido la Argentina tiene un nivel tecnológico que, en varios renglones, podría decirse que excede las capacidades medias globales del país. Esto si bien nos permite ser ambiciosos y prudentemente optimistas –la ciencia y la técnica como locomotora que ayuda a cerrar (o, al menos reducir) la brecha con los países más avanzados del globo- no debería generar un voluntarismo que nos impulse a desafíos que están más allá de sus posibilidades.

Yendo ahora a la situación del Estado, las nuevas formas de organización del trabajo surgidas como respuesta al aislamiento generado por la pandemia, nos permiten adelantar algunas de las modificaciones sustanciales que tendrá la Administración Pública en el futuro próximo.

Uno de los cambios más notables será sin duda la creciente importancia del trabajo virtual, tal como demostraron las experiencias desarrolladas durante 2020 y gran parte de 2021.

En términos de los cambios organizacionales más destacables, los mismos tienen su base principal en la introducción de las tecnologías digitales, que desestructuran las formas laborales administrativas y que impulsan al reclutamiento de nuevos perfiles de empleo, de nuevas vinculaciones entre tecnología y trabajo, de nuevas formas estructurales para aprovechar el potencial del conjunto de técnicas disponible.

En este caso destacamos la transición hacia perfiles de cuello digital, un proceso que implica la transformación de los puestos de trabajo existentes y, consecuentemente, la reconversión y/o la incorporación de personal con nuevos perfiles, capaces de manejar las nuevas herramientas tecnológicas.

Implícitamente, esto genera la necesidad de estrategias de formación y planificación de actividades de capacitación pertinentes que apunten a facilitar esta reconversión. De igual manera, nuevas estrategias de reclutamiento y selección del nuevo personal a incorporar.

Visto desde lo tecnológico, será necesario generar nuevas pautas de organización que permitan desplegar todo su potencial alrededor de una mayor efectividad, eficacia, y eficiencia estatal. Los casos testigo muestran el potencial de cambio y productividad de los diferentes sistemas, como así también dan la pauta de lo que podrá lograrse en cada sector a partir de incorporar las novedades a las tecnologías sustantivas.

En suma, atravesamos una etapa en donde el empleo público y las tecnologías irán promoviendo nuevas formas de trabajo y de vínculo con la ciudadanía, lo que seguramente transformará los modelos de Estado y administración pública.

Referencias

- Alonso Concheiro, Antonio. 2014. “Curso internacional: prospectiva en América Latina: enfoques, escuelas, aplicaciones” [presentación de Power Point], ILPES/AECID, 4 a 8 de agosto. Antigua, Guatemala.
- Aubain, Florencia, Gustavo Blutman, Horacio Cao, Fernando González Galmarini y Damián Greco. 2023. “Un acercamiento al futuro del empleo público en argentina”. *Cuadernos CUIINAP*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Instituto Nacional de la Administración Pública - INAP
- BID – Banco Interamericano de Desarrollo. 2002. “Marco analítico para el diagnóstico institucional de sistemas de servicio civil”. En *Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- . 2014. “Una década de reformas del servicio civil en América Latina (2004-13)”, editado por Juan Carlos Cortázar Velarde, Mariano Lafuente, Mario Sanginés. Washington DC: BID.
- . 2016. “América Latina y el Caribe 2030: Escenarios futuros”. Washington DC: Atlantic Council/BID.
- Blutman, Gustavo y Horacio Cao (orgs.). 2019. *El futuro del Estado en la Argentina. Escenarios en disputa hacia el año 2030*. Buenos Aires: EDICON.
- Campos Ríos, Maximiliano. 2022. “El estado en la era meta. Del ‘estado inteligente’ al ‘estado inmersivo’”. CLAD.

- Cao, Horacio y Gustavo Blutman. 2022. “Escenarios futuros del Estado y la administración pública”. En *El Estado del mañana: prospectiva, capacitación y tecnologías emergente*, editado por Mauro Solano, Julián Lopardoy Sebastián Novomisky. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Instituto Nacional de la Administración Pública – INAP.
- Cao, Horacio y Milena Levy. 2023. “La Estructura de la Administración Pública Nacional Argentina. Una mirada del pasado reciente y de sus posibles escenarios futuros”. *Cuadernos Del INAP / CUINAP* [en edición].
- Cao, Horacio, Maximiliano Rey y Arturo Laguado. 2016. *El Estado en cuestión. Ideas y política en la Administración Pública Argentina. 1958-2015*. Prometeo.
- CEPAL. 2016. *Alerta Democrática. Cuatro futuros para la democracia en América Latina 2030*. CEPAL
- CLAD. 2003. *Carta Iberoamericana de la Función Pública*. Santa Cruz de la Sierra, Bolivia: CLAD.
- . 2006. *Código Iberoamericano de Buen Gobierno*. Aprobado por la VIII Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado. Montevideo, Uruguay: CLAD.
- . 2008. *Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública*. El Salvador: CLAD.
- Cordeiro, José. 2012. *Latinoamérica 2030: Estudio Delphi y Escenarios*. The Millennium Project.
- Fontdevila, Pablo, Sebastián Cotter y Pablo Saccani. 2018. *El Estado sin trámites*. Buenos Aires: EDUNTREF.
- Grimson, Alejandro, María Patrouilleau y Nahuel Sosa. 2022. “Argentina futura Un horizonte deseable y posible”. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros.
- Hidalgo, Manuel. 2018. “El empleo del futuro: Un análisis del impacto de las nuevas tecnologías en el mercado laboral”. Deusto.
- Medina Vásquez, Javier, Steven Becerra y Paola Castaño. 2014. “Prospectiva y política pública para el cambio estructural en América Latina y el Caribe”. *Libros de la CEPAL* 129.
- Medina Vásquez, Javier y Edgardo Ortégón. 2006. “Manual de prospectiva y decisión estratégica: bases teóricas e instrumentos para América Latina y el Caribe”. *Serie Manuales - CEPAL* 51.

- Montero Olivares, Sergio. 2014. *Una visión prospectiva de la administración pública para la sociedad mundial al 2050*. Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C.
- Oszlak, Oscar. 2020. *El Estado en la era exponencial*. INAP Argentina
- Ramió Matas, Carles. 2015. “La Administración Pública del Futuro: La Administración ‘2050’”. *GIGAPP Estudios / Working Papers*, Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset, No. WP-2015-08
- Schwab, Klaus. 2017. *The fourth industrial revolution*. World Economic Forum.
- Srnicek, Nick. 2018. “Capitalismo de plataformas”. Caja Negra.
- Vitale Gutiérrez, Javier, Carla Pascale Medina, María Barrientos y Silvina Papagno. 2016. *Guía de prospectiva para el ordenamiento territorial rural de la Argentina a nivel municipal*. Ministerio de Agroindustria e INTA, Presidencia de la Nación.
- Wertheim, Darío y Carlos Magariños. 2017. *Llegar al futuro*. Sudamericana.