

El Estado del mañana

Prospectiva, capacitación y
tecnologías emergentes



Editado por
Mauro Emanuel Solano,
Julián Lopardo
y Sebastián Novomisky

El Estado del mañana

Prospectiva, capacitación y tecnologías emergentes



Autoridades

Dr. Alberto Ángel Fernández

Presidente de la Nación

Dra. Cristina Fernández de Kirchner

Vicepresidenta de la Nación

Dr. Juan Luis Manzur

Jefe de Gabinete de Ministros

Dra. Ana Gabriela Castellani

Secretaria de Gestión y Empleo Público

Lic. Mauro Emanuel Solano

Director Institucional del INAP

El Estado del mañana

Prospectiva, capacitación y
tecnologías emergentes



El Estado del mañana: prospectiva, capacitación y tecnologías emergentes / editado por Mauro Solano; Julián Lopardo; Sebastián Novomisky. - 1.^a ed - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Instituto Nacional de la Administración Pública - INAP, 2022.

Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-987-9483-45-9

1. Administración Pública. 2. Ciencia Política. I. Solano, Mauro, ed. II. Lopardo, Julián, ed. III. Novomisky, Sebastián, ed.

CDD 351

Editores responsables

Mauro Emanuel Solano, Julián Lopardo y Sebastián Novomisky

Corrección

Patricia Iacovone

Arte de tapa, diseño y diagramación editorial

Roxana Pierri

Diseño de gráficos

Federico Cannone

Las ideas y planteamientos contenidos en la presente edición son de exclusiva responsabilidad de sus autoras/es y no comprometen la posición oficial del INAP.

El uso del lenguaje inclusivo y no sexista implica un cambio cultural que se enmarca en un objetivo de la actual gestión de Gobierno y se sustenta en la normativa vigente en materia de género, diversidad y derechos humanos en la Argentina. En esta publicación se utilizan diferentes estrategias para no caer en prejuicios y estereotipos que promueven la desigualdad, la exclusión o la discriminación de colectivos, personas o grupos.



Esta publicación y su contenido se brindan bajo una Licencia Creative Commons Atribución-No Comercial 2.5 Argentina. Es posible copiar, comunicar y distribuir públicamente su contenido siempre que se cite la fuente, así como la institución. No se permite su uso comercial ni la generación de obras derivadas.

Esta publicación se encuentra disponible en forma libre y gratuita, en formato digital en: argentina.gob.ar
Hecho el depósito que marca la Ley 11.723.

Julio 2022

Índice

Antiprólogo	9
--------------------	----------

Primera parte

La Administración del mañana

1	Escenarios futuros del Estado y la administración pública Gustavo Blutman y Horacio Cao	17
2	El futuro del trabajo público y los desafíos para la inclusión y la igualdad Entrevista a Claudia Bernazza	63
3	Fortalezas, debilidades y oportunidades de la administración pública en Iberoamérica Entrevista a Francisco Velázquez López	82
4	Las tecnologías desde el enfoque de Derechos Humanos: inclusión e igualdad Gabriela Alegre y Miranda Cassino	97

Segunda parte

El futuro del empleo público: disruptivas, perspectivas y tendencias

1	Reflexiones sobre el empleo público en la Argentina: aprendizajes y nuevos desafíos Entrevista a Ana Castellani	113
2	La tecnología al servicio de un proyecto de Nación Entrevista a Hugo Godoy	134

3	El año 2100 nos encontrará unidos o dominados Entrevista a Andrés Rodríguez	148
4	La gestión pública desde un enfoque de género: aprendizajes y desafíos futuros Eleonora Spinelli	157

Tercera parte

Formación, desarrollo humano y tecnologías

1	Formación y capacitación para la construcción de capacidades estatales: contribuciones de las tecnologías digitales Elisa Lemos	188
2	Digitalización de la cultura: tramas conceptuales, educación y desarrollo humano Sebastián Novomisky	224
3	Tecnologías y formación para la gestión estatal: claves para pensar el presente y desafíos futuros Eva Da Porta	258
4	La inclusión de tecnologías en procesos de formación de trabajadoras y trabajadores del Estado Entrevista a Mariana Maggio	281

Cuarta parte

El futuro llegó

1	Caso 1. Algoritmos matemáticos para asistir la toma de decisiones durante la crisis sanitaria Franco Mársico	307
2	Caso 2. De la ciudad inteligente al ayuntamiento MIL: indicadores y métricas del e-government Felipe Chibás Ortiz y Jesús Enrique García Rivero	330

Antiprólogo

El presente en sí no existe. No es un dato inmediato de nuestra conciencia.

Pues bien; tenemos el presente, y vemos que el presente está gradualmente volviéndose pasado, volviéndose futuro.

Jorge Luis Borges. *Borges Oral*, 1979.

La idea de crear un texto introductorio para este libro generó la primera ruptura: para quien lo lea en el futuro, su escritura será parte del pasado —las versiones originales le llegarán editadas, impresas tal vez, luego de muchas intervenciones—; para quienes lo escribimos, en este presente que ya no será tal, se trata de un documento vivo¹.

Si un prólogo debe contar hechos anteriores a la obra que invita a leer, ¿cómo narrar en pretérito el diálogo permanente de las entrevistas, los artículos académicos y los estudios de caso todavía en curso? ¿Cómo abordar las transformaciones, los modelos situados y el conocimiento en contextos de inquietud permanente? La complejidad del presente nos obliga a repensarnos hacia el futuro sin pronósticos certeros.

La pospandemia demuestra que las circunstancias y los contextos han cambiado. Y van a seguir haciéndolo. Solo el cambio parece ser permanente. Las personas, las instituciones y la historia demandan una mirada diferente, menos normalizadora y más plural, abierta, capaz de reflexionar y discutir sus construcciones, de tensionarlas. Esto implica movimientos en los Estados, en los gobiernos, en las agendas públicas, en las tecnologías, en el trabajo, en las formas organización, en los saberes y en los sentires: nada permaneció intacto frente al COVID-19.

1 Así lo llama Alejandro Grimson en el libro *El futuro después del COVID-19*, publicado en 2021. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/el_futuro_despues_del_covid-19.pdf

Aprendimos a fortalecer nuestras capacidades, a democratizar las metodologías, a vincularnos con y mediante nuevos dispositivos, a tener creatividad para la comunicación, a colaborar en línea, a traducir emociones—barbijo mediante—y a estar presentes en una cotidianeidad remota. Pero, a pesar de nuestros esfuerzos, la perspectiva de género todavía no es totalmente transversal, la alfabetización digital aún no es todo lo democrática ni federal que quisiéramos y, para ciertos sectores, garantizar los derechos humanos sigue siendo un objetivo impostergable. En ese escenario, ¿cómo podemos planificar horizontes colectivos sobre la incertidumbre?

En las siguientes páginas, profesionales de diversos campos de la ciencia, líderes y lideresas políticos y referentes de las organizaciones libres del pueblo comparten sus experiencias, habilidades y conocimientos sobre análisis estratégico y prospectivo, planificación política y organización colectiva, identidad estatal y formación pública, aprendizaje en entornos flexibles e innovación política, imaginando, en una suerte de *collage* polifónico, transversal y multidisciplinario, el futuro que aspiramos a construir.

Ana Castellani orienta el recorrido centrando su mirada en lo humano, entendiendo que una administración de calidad necesita de personas comprometidas, valoradas, reconocidas, formadas y con un horizonte previsible dentro de un Estado que motorice el desarrollo sobre la base de investigaciones científicas y capacidades para el análisis cualitativo, que pueda responder con creciente eficacia a las demandas concretas de la ciudadanía. La pandemia aceleró procesos preexistentes —de digitalización, de comunicación, de organización del empleo—, pero también activó la predisposición y la solidaridad de las trabajadoras y los trabajadores ante el evento.

Francisco Velázquez López coincide en el comportamiento positivo de las administraciones públicas frente al desafío de los últimos años y aporta el concepto de asincronía: las oficinas deben estar abiertas —porque la virtualidad tiene sentido para mucha gente, pero no para toda— y hay que eliminar la rigidez de los horarios. Además, la capacitación debe ser un elemento compartido, sin excepción, para una mejor gestión del conocimiento.

Claudia Bernazza pone en cuestión la cultura normativa de las organizaciones y remarca la necesidad de adoptar un pensamiento estratégico situado. Dimensiona la importancia de construir un Estado soberano al servicio del desarrollo incluyente, de la ancianidad, de la discapacidad, de la niñez, de la justicia social. Un Estado que abrace a su pueblo con políticas que lleguen a cada habitante de la Argentina, que necesita fortalecer equipos, comunicar, negociar, formarse políticamente y priorizar lo humano. Nuevamente, lo humano.

Gustavo Blutman y Horacio Cao comparten un adelanto de su investigación sobre escenarios futuros posibles para las administraciones públicas. Observan que en el Estado convergen múltiples actores, contextos, relaciones y formatos de acción colectiva, y que ese pluralismo implica una diversidad de planteos, desafíos y demandas específicas. Ven en las tecnologías la posibilidad de una gestión más horizontal, capaz de dar un salto cualitativo para la resolución de asuntos organizacionales críticos.

Gabriela Alegre y Miranda Cassino abordan la relación entre las tecnologías y los derechos humanos para revisar y redefinir las formas de su ejercicio, protección y promoción en la era digital: las potencialidades, las brechas, los estándares de uso, el acceso al conocimiento, la participación, el desarrollo común y el respeto se convierten en dimensiones clave. La perspectiva de derechos humanos resulta indispensable para el diseño

de cualquier política pública, y al Estado le cabe la responsabilidad de orientar cada una de sus prácticas por los principios rectores de universalidad, igualdad y no discriminación, participación social y acceso a la información.

En cuanto a la centralidad y el liderazgo que el Estado debe asumir como garante de derechos, Eleonora Spinelli focaliza en el abordaje de género como un punto de partida para reconocer y transformar los patrones culturales, dimensiones simbólicas y estereotipos que hacen que las mujeres y las diversidades sean siempre destinatarias, ejecutoras o receptoras de políticas, programas y acciones, en lugar de ser protagonistas activas, creadoras y decisoras de sus destinos y su historia. Considera estratégico repensar el empleo público desde el género para facilitar la articulación entre el trabajo remunerado y no remunerado, el mundo productivo y reproductivo, lo personal y lo colectivo.

Andrés Rodríguez entiende que el trabajo se enriquece cuando existe interacción: las trabajadoras y los trabajadores, al reunirse, generan mecanismos de interconsulta, de apoyo, de ayuda. Solidaridades que dan solidez a la gestión. La tecnología es una herramienta y, como tal, debe ser utilizada en forma responsable para superar, agilizar o dinamizar la gestión, y viabilizar la resolución de problemas.

Para Hugo Godoy, el aspecto central de la formación de trabajadoras y trabajadores es el político, debido a que permite pensar nuevos instrumentos para brindar desde el Estado soluciones y respuestas ante la eventualidad. Los sindicatos, señala, deben consolidar espacios que permitan debatir, incorporar y alentar nuevas ideas y acuerdos a partir de un mayor y mejor despliegue territorial, porque la responsabilidad de formar implica integrar realidades federales y disminuir las brechas existentes, entre ellas, la tecnológica. Como el conocimiento tecnológico es un bien colectivo, corresponde al Estado garantizar su democratización.

Eva Da Porta agrega que la mejora en la calidad del empleo público es un campo de acción estratégica para el Estado y reconoce que poner en valor a las instituciones y a sus integrantes implica innumerables desafíos que incluyen a la mediación tecnológica en tanto modalidad de percepción, de comunicación, de expresión de nuevas sensibilidades y escrituras. El proceso acelerado vivido en estos años afectó todas las prácticas de la vida cotidiana y reconfiguró el mundo que habitábamos antes de la pandemia: las tecnologías complejizan, densifican y estructuran lenguajes que necesitan una nueva alfabetización.

Mariana Maggio aporta un sentido epistemológico —las tramas del conocimiento— y un abordaje colectivo —del conocimiento contemporáneo— para repensar la formación como proceso solidario, de redes en diálogo con un presente que cambia. La inclusión genuina parte de reconocer las tramas, los vínculos, los consumos, los saberes —siempre provisarios—, las preguntas que se modifican, lo no lineal: el ensamble entre lo virtual y lo físico.

Elisa Lemos recupera dos hilos relevantes para la construcción de aquella trama: la centralidad de lo humano —una vez más, lo humano— y el enfoque de la complejidad. Lo humano en tanto valor —solidaridad, tolerancia, comprensión, vocación, servicio y convivencia pacífica— que dé sustento y estructura a un Estado democrático, inclusivo, justo, ético y al servicio de la ciudadanía. Y la complejidad para entender que la teoría y la práctica —el saber y la acción, lo uno y lo múltiple, la afectividad y la cognición— se entrelazan. Así, el aprendizaje es, al mismo tiempo, un proceso de construcción social y un acontecimiento ético: aprender es integrarse.

Sebastián Novomisky se pregunta —y nos interpela— acerca de qué es lo suficientemente valioso como para ser transmitido, qué competencias y habilidades resultan necesarias para este nuevo mundo

hipermediatizado y cuáles son las reflexiones sobre lo acontecido. Si la tecnología afecta de manera profunda nuestra forma de ser y estar en el mundo, es fundamental incorporar los conceptos de convergencia y economía de la atención, porque sintetizan y proyectan una multiplicidad de sistemas, contenidos, tramas conceptuales y modelos analíticos que traen consigo este cambio de paradigma. Se trata de repensar el rol de la ciudadanía y la importancia de sus aportes para una mayor eficacia en la gestión de la organización pública.

Finalmente, este libro incluye dos casos que dan cuenta de la centralidad del Estado, de sus aprendizajes y de su proyecciones situacionales: la creación de un algoritmo para estimar el número de casos de COVID-19 en tiempo real utilizando los datos de llamadas telefónicas, experiencia relatada por Franco Mársico, y un análisis a cargo de Felipe Chibás Ortiz y Jesús Enrique García Rivero sobre las ciudades MIL que, a través de la tecnología, promueven una gestión eficiente y participativa con responsabilidad social, inclusión y desarrollo humano sustentable, entendiendo que el Estado es un elemento neurálgico de la organización.

Celebramos los debates abiertos por cada profesional y agradecemos el compromiso de narrar y compartir experiencias con la complejidad y las tensiones que implica una publicación interdisciplinaria.

Quienes hacemos el INAP mediante nuestra práctica cotidiana sabemos de la importancia de estas producciones colaborativas que documentan procesos de aprendizaje desde y para la Administración Pública Nacional. Las personas, las instituciones y la historia merecen una atención acorde a sus movimientos.

Se trata de planificar sobre lo que tiembla, lo que late, lo que vive. Y este texto introductorio —que ya se escribió, pero se integrará con la mirada de quien lo lea— seguirá también latente y vivo.

Tendremos que atender problemas y tensiones cada vez más complejos en contextos de extrema incertidumbre y no podremos hacerlo solo con nuestras viejas herramientas. El desafío consiste en trabajar por un Estado con nuevas y mejores capacidades, que pueda anticipar tendencias e intervenir en las dinámicas de cambio para crear oportunidades de desarrollo, poniendo en el centro a sus trabajadoras y trabajadores y sus trayectorias públicas.

Nos convoca pensar el presente y el futuro del Estado y de sus prácticas. Nuestro horizonte colectivo es igual de inquieto que al principio y está movilizado por el deseo de una formación pública federal, soberana y democrática para cada persona que habite el espacio estatal, y por la urgencia —en tiempos globalmente desiguales— de construir un proyecto común basado en la igualdad y la solidaridad.

Esperamos que disfruten del libro tanto como nosotros lo hemos hecho a lo largo de las conversaciones y lecturas que le dieron forma.

Mauro Emanuel Solano

Director Institucional del INAP

Julián Lopardo

Director Nacional de Planeamiento
Estratégico de la Capacitación

Primera parte

La Administración del mañana



Escenarios futuros del Estado y la administración pública

Autores

Gustavo Blutman

Secretario Académico del Centro de Investigaciones en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires (CIAP/FCE/UBA). Doctor y posdoctor en Ciencias Económicas por la UBA. Profesor Titular Regular de la UBA.

Horacio Cao

Director de la Oficina Nacional de Empleo Público (ONEP) de la Subsecretaría de Empleo Público de la Secretaría de Gestión y Empleo Público de la Nación. Subdirector del Centro de Investigaciones en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires (CIAP/FCE/UBA). Doctor y posdoctor en Ciencias Económicas por la UBA. Docente de la Universidad Nacional de Tres de Febrero (UNTREF).

Resumen

El presente texto¹ es un bosquejo de una investigación en curso sobre el futuro de la administración pública en la Argentina. Hemos dividido el trabajo en dos partes: la primera, de carácter introductorio, describe los objetivos y formas de los trabajos prospectivos, además de reseñar algunos textos dedicados a tratar el futuro estatal. En la segunda parte, exponemos una síntesis del avance de nuestra investigación, la que tiene cuatro puntos nodales: 1. Empleo público en el mercado de trabajo. 2. Condiciones generales de trabajo del empleo estatal. 3. Cambio tecnológico y gestión pública. 4. Estructuras y división del trabajo en la administración pública.

Palabras clave

Estado, administración pública, prospectiva, escenarios, neoliberal, socialdemócrata, nacional popular

¹ Equipo de trabajo: Florencia Aubain, Federico Bisurgi, Camila Chirino, Federico Funes, María Pía Garavaglia, Melina Levy, Alejandra Páez Arenas, Rogelio Rodrigo y Ángel Vaca.

Breve paseo por la prospectiva y los escenarios

El presente trabajo es un avance de una investigación en curso dirigida a establecer escenarios posibles para la administración pública de la Argentina hacia el año 2030-2050. Se trata de una tarea compleja y con múltiples aristas, pues, se sabe, el Estado se caracteriza por ser punto de convergencia de multiplicidad de actores, contextos, relaciones y formatos de acción colectiva.

Nuestro trabajo se inscribe en el ámbito de los estudios prospectivos, de los que tomamos los siguientes conceptos:

- El futuro no está determinado de manera absoluta ni es completamente azaroso.
- Proyectar el porvenir no es un ejercicio objetivo ni libre, pues en esa proyección influyen intereses, ideología, condiciones materiales, contexto, historia personal del sujeto que proyecta.
- Tener una imagen del porvenir es un insumo clave para la gestión presente.
- Somos contemporáneos de un cambio de época, por lo que el por-venir se avizora con marcas disruptivas, puntos singulares, discontinuidades significativas, respecto del presente.

Entendemos la prospectiva como un campo de conocimiento dirigido a la interrogación sistemática y organizada del porvenir, bajo la presunción de que es posible construir un abanico de escenarios futuros factibles, seleccionar aquel que sea preferible en términos axiológicos y proponer una estrategia para convertirlo en necesario. La estrategia consiste en listar circunstancias previsibles y adjuntar las respuestas posibles,

impulsando las que propician el escenario seleccionado y obturando, mitigando o dilatando las que lo alejan.

Así, su fundamento no es el de buscar el criterio de verdad en la correspondencia entre un futuro y la realidad, sino el de estimular la capacidad de elaborar una senda de respuestas de forma tal que ninguna circunstancia trunque el horizonte deseado.

Una de las maneras de presentar los estudios prospectivos es a través de narrativas que describen recorridos alternativos, los que se inician con una línea de base —el momento actual— y, a partir de ella, desarrollan una concatenación secuencial y lógica hacia el futuro. Esta narración suele tener los siguientes momentos:

1. Visualización: Se define un rango de futuros posibles a partir de supuestos con alto grado de probabilidad de ocurrencia. Para esa definición no se usan, claro está, herramientas sobrenaturales vinculadas a la adivinación, sino reflexiones sistemáticas sostenidas por saber experto y/o empírico.

2. Impacto de la posición axiológica: El rango de futuros implica la existencia de diferentes escenarios posibles, lo que pone de relieve el espectro de libertad de acción. Alrededor de ellos se puede operar en dos sentidos: cancelación y aspiración, que pueden asimilarse, respectivamente, a las profecías suicidas y autocumplidas.

- Cancelación: Cuando en el desarrollo del ejercicio prospectivo aparecen elementos indeseables, el trabajo consiste en proponer acciones que neutralicen estos efectos negativos.
- Aspiración: Cuando aparecen elementos afines al horizonte deseable, se sugieren acciones para fortalecer y/o sostener esa situación.

3. Corrección y consolidación en el tiempo: La prospectiva no es una ciencia exacta —difícil pensar en alguna que lo sea— y, por eso, en la medida en que se avanza en la construcción de escenarios, se revisan los resultados que se han alcanzado. Las prácticas prospectivas tienen su mayor fecundidad cuando se sostienen en el tiempo y se han realizado correcciones de forma sistemática —lo que permite consolidar el conocimiento sobre la potencia del esquema construido—.

Existe una gran cantidad de trabajos prospectivos, aunque su número se reduce sustancialmente cuando el tema es el Estado y la administración pública. Los siguientes trabajos, más o menos explícitamente, han sido tomados por la comunidad académica como referentes sobre el futuro estatal: Cordeiro/Millennium Project (2012); Medina Vásquez y Ortegón (2006); Medina Vásquez, Becerra y Castaño (2014); Montero Olivares (2014); Ramió Matas (2015); CEPAL (2016); Vitale, Pascale Medina, Barrientos y Papagno (2016); Blutman y Cao (2019); Bitar, Máttar y Medina Vásquez (2021).

Estos textos detallan una situación de indudable impacto en el análisis social: la crisis del 2008 y los sucesivos coletazos que la mantuvieron vigente que pusieron en entredicho una importante porción de los conceptos, conocimientos y valores que se consideraban consolidados.

En el marco de ese escenario, ya de por sí inestable, a fines de 2019 se produce la aparición de COVID-19, un suceso único que puso en cuestión el lugar desde donde vislumbrábamos el futuro. Hay consenso en que la diseminación a escala planetaria de la pandemia es un punto de inflexión en la historia mundial, no solo por cuestiones biológicas, médicas y de salud en general, sino también por las consecuencias sociales, económicas y políticas que provocó y que, obviamente, tendrán un fuerte impacto en la trayectoria futura a nivel global.

Esta novedad ha generado una multiplicación de los ejercicios de construcción de escenarios futuros posibles, bajo la clásica triple configuración propia de los entornos políticos: continuidad, reforma o cambio radical.

Un elemento a destacar de los textos prospectivos latinoamericanos es que reflejan una coyuntura política que, como no ocurría en los últimos cuarenta años, presenta visiones ideológicas que tienen un altísimo nivel de diferenciación.

Para capturar esta situación, los autores vienen trabajando en una presentación esquemática de tres núcleos que busca sintetizar aproximaciones ideológicas y propuestas políticas claramente diferenciadas (Blutman y Cao, 2019; Cao, Rey y Laguado, 2016):

- Dogma vigente: expresa las ideas ortodoxas neoliberales que acreditan el capitalismo globalizado y el papel rector de los organismos multilaterales (OMC, FMI, Banco Mundial), con una geopolítica centrada en el Occidente desarrollado.
- Camino sinuoso: remite a una visión socialdemócrata con énfasis en la articulación de actores en red y con la puesta en valor de las organizaciones de la sociedad civil. El nombre expresa el nivel de tensión y acuerdo que tiene con las otras visiones.
- Regreso al futuro: representa la visión nacional popular latinoamericana, que se plantea utilizar el Estado como herramienta de desarrollo e inclusión social, alrededor de liderazgos fuertes y decisionistas.

Ejes y avances en los horizontes de la administración pública

Los ejes y temas con los que estamos trabajando en esta investigación se presentan en el Cuadro 1. Está claro que abarcar un objeto de estudio

tan complejo como es la administración pública de la Argentina hace que, necesariamente, deban elegirse los elementos alrededor de los cuales desplegar el análisis. En este caso, la selección tuvo que ver con la relevancia que el empleo, las tecnologías y las estructuras tienen para la configuración de los escenarios posibles.

Cuadro 1. Ejes y temas de trabajo para una prospectiva de la administración pública 2030-2050

Ejes	Temas de trabajo
1. Empleo público	1.1. Empleo público en el mercado de trabajo 1.2. Condiciones generales de trabajo del empleo estatal
2. Tecnologías y estructuras estatales	2.1. Cambio tecnológico y gestión pública 2.2. Estructuras y división del trabajo en la administración pública

Fuente: Elaboración propia.

A continuación, desarrollamos el grado de avance logrado en nuestra investigación respecto de cada uno de los temas de trabajo, en el que seguimos los siguientes pasos: definición y marco conceptual, elementos de la línea de base, visualización del futuro y cancelación y aspiración de las tres visiones ideológicas modelizadas (dogma vigente, camino sinuoso y regreso al futuro).

1. Empleo público

1.1. Empleo público en el mercado de trabajo

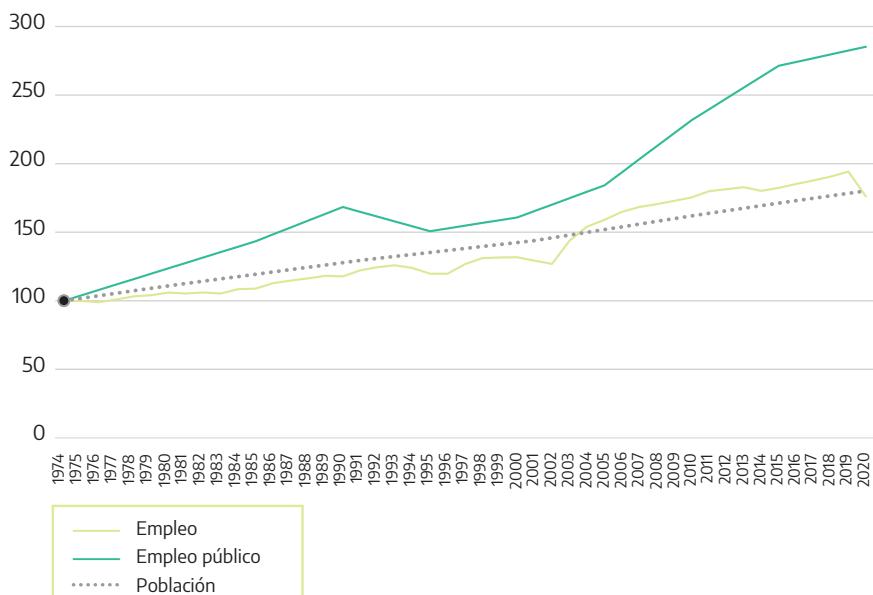
Nuestra línea de base se inicia con la etapa abierta hacia mediados de la década de los setenta, cuando empieza una reconversión productiva

de alto impacto sobre la cantidad, la localización y el tipo de puestos de trabajo. Desde esa fecha hasta la actualidad, podemos ver tres momentos bien diferenciados (Gráfico 1):

1. Desde mediados de los años setenta hasta principios del siglo XXI, los puestos de trabajo crecen más lentamente que la población.
2. La tendencia se invierte a principios del siglo XXI hasta 2019.
3. Una caída abrupta a partir de la pandemia de COVID-19.

En los tres momentos, salvo para un corto interregno 1991-1995, el empleo público tuvo tasas de creación de empleo y siempre por encima del registro del empleo total.

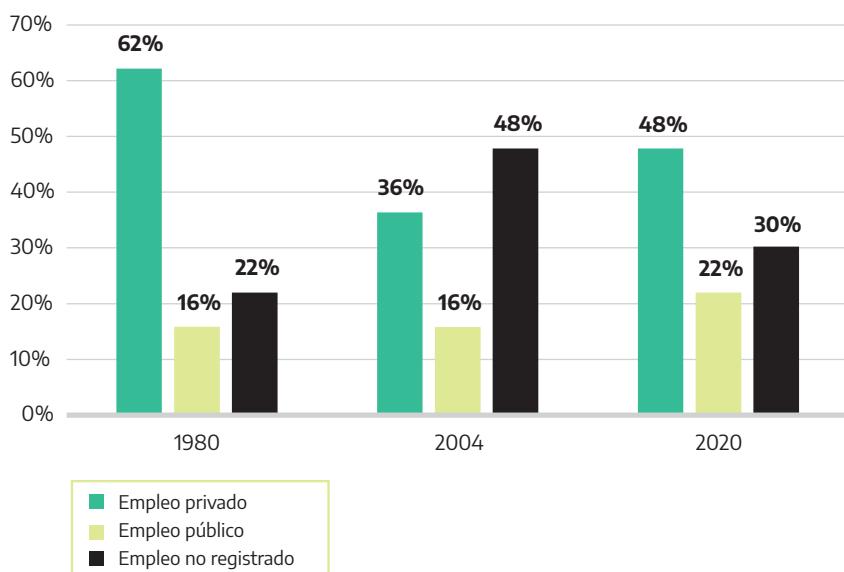
Gráfico 1. Empleo total, empleo público y población. Años 1974/2020. Para 1974=100



Fuente: Elaboración propia con base en EPH-INDEC (<https://www.economia.gob.ar/datos/> y <https://www.indec.gob.ar/indec/web/Institucional-Indec-InformacionDeArchivo-6>).

Además de las variaciones citadas en el gráfico anterior, en el mercado de trabajo se dieron otras transformaciones que son insoslayables. Hacia 1980 —primer año en el que se discrimina el empleo no registrado—, casi dos tercios del total del empleo se explicaba por el sector privado. Veinticinco años después (2004) se había reformulado este escenario: casi la mitad del empleo total aparecía como no registrado. Desde esa fecha en adelante, se reducen las contrataciones informales, lo que sucede tanto por la recuperación del empleo privado como por la dinámica del empleo público (Gráfico 2).

Gráfico 2. Empleo privado, público y no registrado. Años 1980/2004/2020



Fuente: Elaboración propia².

2 Empleo público: Elaboración propia con base en Series BCRA y Orlando Ferreres. Empleo privado: Tasa de empleo deducida de empleo no registrado y empleo público (EPH-INDEC). Disponible en: <https://www.indec.gob.ar/indec/web/Institucional-Indec-InformacionDeArchivo-6>. Empleo no registrado (EPH-INDEC): Comprende la masa encuestada en la categoría cuentapropista. Luego de la modificación metodológica establecida por el INDEC en 2003, la serie pasó a empalmarse con el porcentaje de asalariados a los que no se les descuenta el aporte personal jubilatorio. Disponible en: <https://www.indec.gob.ar/indec/web/Nivel4-Tema-4-31-58>

En el análisis del empleo público, la línea de base muestra dos elementos de su composición (gráficos 3 y 4): el 80 % del empleo es de orden subnacional y casi el 60% del empleo es en las áreas de salud, educación y seguridad.

Gráfico 3. Empleo por jurisdicción

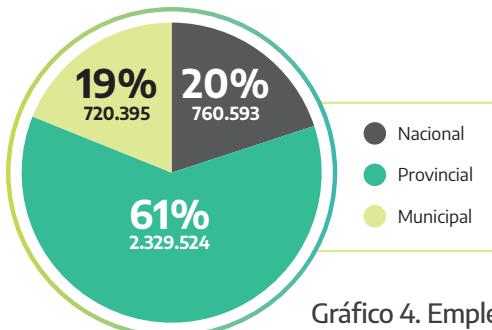
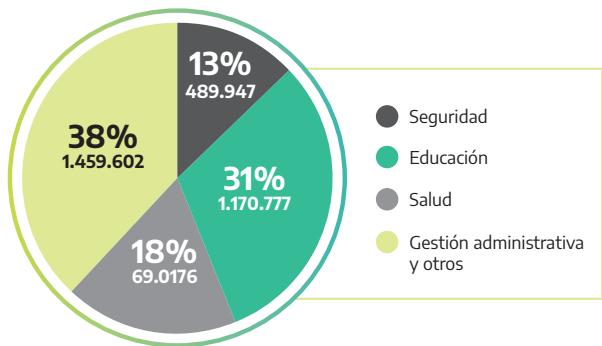


Gráfico 4. Empleo por funciones escogidas



Fuente: Elaboración propia con base en datos y estimaciones de INDEC; CIPECC; ministerios de Trabajo, Seguridad, Salud y Educación; Subsecretaría de Empleo Público; Orlando Ferreres.

A este marco general le resta agregar dos elementos: las tensiones financiero-fiscales —agudizadas por la crisis global desatada por el COVID-19, que se proyectan, al menos, al futuro mediato— y la tendencia hacia el crecimiento relativo del empleo público. Este último ítem tiene dos motores muy difíciles de desmontar:

1. La presión permanente que reciben las áreas de salud, educación y seguridad por parte de una población que siente como su derecho propio la satisfacción de sus necesidades al respecto.
2. El carácter de Estado federado de las provincias y la autonomía de los municipios, que toman sus decisiones con bajo o nulo nivel de coordinación global.

En términos de diseño de cargos públicos, un componente ineludible en el análisis de estos períodos es la introducción de avances tecnológicos cuya estrategia de despliegue en el Estado ha llevado a una importante transformación de los puestos de trabajo, situación que, según todas las previsiones, tendería a replicarse hacia el futuro.

Empleo público y mercado de trabajo en las tres perspectivas modelizadas

La mirada neoliberal postula una importante reducción del empleo público por la vía de las privatizaciones o tercerizaciones, a lo que se suma una reducción sustancial del empleo —en particular el administrativo— gracias a la automatización que permitiría el uso creciente de las nuevas tecnologías.

Dado el importante impacto del empleo dentro del gasto estatal, esta reducción permitiría superar los citados desequilibrios financieros fiscales.

La crítica neoliberal considera que las instituciones públicas tienen menos incentivos para incorporar tecnología que la que tienen los ámbitos regidos por el mercado, pues en ellos la competencia lleva a la quiebra a quienes no la incorporan. En lo que hace al empleo, ocurre algo paralelo: el orden institucional estatal tiene baja flexibilidad en la gestión del empleo, tendiendo a quedar estancados en zonas de confort trabajadores y beneficiarios, retrasando la dinámica de incorporación tecnológica.

Las críticas a esta visión hacen notar que, bajo la excusa de incorporar flexibilidad, promueven condiciones laborales desfavorables para la trabajadora y el trabajador. El ejemplo más claro es el de las plataformas, cuya oferta se centra en un trabajo dúctil y autónomo, pero sostenido en condiciones técnicas que tienden a degradar los derechos de la trabajadora y el trabajador.

Las estrategias de cancelación y aspiración desde la perspectiva nacional popular desarrollan un abordaje situado en las antípodas de esta visión. Globalmente, se sostiene que el ajuste fiscal no promueve la dinámica económica, sino que, al reducir la demanda agregada, induce situaciones de recesión. Y esta disminución de la actividad económica lleva a mayores desequilibrios fiscales por la vía de la reducción de ingresos impositivos. En síntesis, la única forma de superar la crisis fiscal es con crecimiento y este, a su vez, tiene en el gasto público uno de sus elementos clave.

Hay una tensión en la perspectiva del trabajo en general, pues está en los principios neoliberales abordar la mano de obra como un costo, mientras que, para las miradas heterodoxas, es la vía más virtuosa de inserción en la vida social. Desde esta perspectiva, no es difícil construir una mirada que ve a las trabajadoras y los trabajadores como sujetos de derecho y no como piezas de un engranaje.

En esta dimensión discursiva, el empleo público no solo es un factor de la producción de los servicios estatales, sino que el Estado es el principal empleador del país, y las políticas laborales hacia las empleadas y los empleados públicos son una vía para crear un piso de salarios y derechos en todo el mercado laboral a lo largo y ancho del país.

Respecto de la incorporación tecnológica, se sostiene que debe hacerse tomando en consideración no solo la eficiencia, sino también toda

una serie de elementos vinculados a su desarrollo estratégico³ y a su posibilidad de ser aprehendidos por la organización y la población objetivo. Particularmente, se destaca que su ritmo no debe generar situaciones de exclusión y, consistente con la idea de alianza con las trabajadoras y los trabajadores de esta mirada, no están pensadas como estrategias para reducir personal.

La propuesta socialdemócrata se sitúa en un lugar intermedio, con un discurso menos definido en esta dimensión de la contienda de ideas. Es muy crítica de la rigidez estatal y del empleo público, pero se muestra prudente ante los efectos sociales y la conflictividad que se produce alrededor del programa de reforma del dogma vigente.

Sus ideas son nítidas en lo relativo a la situación extraestatal: el Estado debe promover pautas claras y reglas de juego que generen equidad para todos los actores en las nuevas modalidades de empleo. De esta forma, no solo debe ocupar un rol de empleador, sino también de facilitador y regulador. El empleo público, a la par de la regulación y la legislación laboral, absorbería las nuevas tendencias en el trabajo virtual y remoto, como también contribuiría en sentar lineamientos para la creación del empleo en el sector privado.

1.2. Condiciones generales de trabajo del empleo estatal

En este acápite, buscaremos anticipar las principales características del trabajo estatal en el futuro.

Tomamos como objeto de estudio la totalidad del empleo público del país, unos 3,8 millones de trabajadoras y trabajadores dedicados a múltiples funciones. Esto, que parece una cuestión obvia, no lo es tanto si consideramos que el

³ Volveremos sobre el tema en la sección 2.1.

grueso de los estudios sobre el trabajo en el Estado suele analizar únicamente los escalafones administrativos y, entre ellos, los de la jurisdicción nacional.

Para evitar que el análisis del conjunto de las empleadas y los empleados públicos se volviera un galimatías inabordable, seleccionamos cuatro funciones básicas que aglomeran a la mayoría de las y los agentes estatales: Seguridad y Defensa, Educación, Salud y Administración (Gráfico 4)⁴. Cada una de ellas tiene un perfil propio —base normativa, procesos y cultura organizacional—, lo que nos permitirá sacar algunas conclusiones acordes con el nivel de generalidad en el que se mueve el presente estudio.

Consideramos que el análisis por función, incluso en detrimento del estudio jurisdiccional, es más apropiado para el objetivo de construir escenarios futuros, situación convalidada a partir de la recopilación realizada para determinar la línea de base. Esto implica que, visto desde la perspectiva de la gestión del personal, suelen ser más homogéneos los ámbitos verticales de las funciones seleccionadas, que el análisis horizontal del personal de una provincia, de un municipio o de la nación⁵.

En concreto, nos enfocaremos en algunos elementos de las diferentes trayectorias de las empleadas y los empleados públicos —ingreso, carrera, capacitación y egreso⁶— en cada una de las cuatro funciones

4 Para avanzar en descripciones más puntuales, habría que tomar como unidad de análisis los escalafones. No seguimos esta estrategia porque hacer un seguimiento de los sistemas de carrera de los cientos de escalafones que existen en el sector público argentino —tanto por las especializaciones profesionales como por las divisiones jurisdiccionales— sería una tarea extenuante que, además, al perderse en el detalle, nos desviaría del objetivo de reconocer tendencias generales.

5 Esta no es una conclusión trivial, pues da una idea de la fragmentación de las administraciones en cada jurisdicción y de los problemas de coordinación horizontal en cada una de ellas. Volvemos sobre el tema en la sección 2.2.

6 Como dijimos en la introducción, por razones de espacio, realizamos aquí una síntesis conclusiva de la situación que tiene muchas excepciones y casos especiales. Al final de la investigación, se presentarán los datos mucho más desagregados.

seleccionadas. Si bien existen otras dimensiones de análisis en las trayectorias laborales, nos centraremos en las mencionadas, ya que, según nuestros estudios preliminares, ellas son percibidas como los procesos más determinantes de las experiencias laborales en el Estado.

Comencemos con la función Seguridad y Defensa, que comprende las fuerzas de defensa —Ejército Argentino, Armada Argentina, Fuerza Aérea Argentina— (solo del ámbito nacional), las policías y los servicios penitenciarios (nacional y provinciales) y una incipiente planta de personal dedicada a la seguridad en los municipios. Según vimos en el Gráfico 4, representa el 13 % del total del empleo público.

Es en esta función donde —con la excepción de la situación municipal, de un peso relativo marginal— la carrera administrativa tiene mayor madurez y consolidación institucional.

Existe un ingreso a través de diferentes exámenes que determinan un orden de mérito competitivo —que suele seleccionar uno de cada cinco personas inscriptas—, a lo que le sigue un curso muy intensivo, que en muchos casos implica meses de convivencia entre docentes y aspirantes, y que tiene claramente carácter formativo, tanto en lo referente al aprendizaje técnico como a la incorporación de la cultura y los modos de cada institución.

Las carreras implican una sucesión de ascensos al grado inmediatamente superior, para lo que se necesita el cumplimiento de un tiempo mínimo requerido en el grado, pautas formativas —cursos— y evaluaciones de desempeño que, según las expertas y los expertos, tiene, salvo en los tramos superiores, baja selectividad.

Una de las situaciones especiales de las fuerzas de seguridad y defensa es que pueden solicitar el retiro a partir de los veinte años de servicio. El personal en situación de retiro tiene una suerte de jubilación, pero

mantiene el grado y el estado policial/militar/penitenciario, y accede a un salario que es un importante porcentaje de los haberes.

Antes de concluir con la función Seguridad y Defensa, digamos que una novedad es la creciente contratación de personal asignado a la función Seguridad por parte de los municipios —sobre todo, en aquellos de más 50.000 habitantes— cuyas potestades policiales y condiciones de trabajo no están pautadas con claridad en el ordenamiento jurídico.

La educación comprende el 31 % del total del empleo público (Gráfico 4) y está constituida por el personal de las universidades nacionales⁷ y el personal docente de educación común —inicial, primaria, media y superior no universitaria—, educación especial, educación de adultos, educación rural y educación técnico-profesional. Este último personal, en su gran mayoría, depende de los gobiernos provinciales.

La carrera docente se desarrolla mediante concursos de antecedentes y de oposición, que son los que determinan tanto el ingreso como el ascenso *pari passu* según las vacantes. En los concursos se toman en cuenta el tipo y la antigüedad de los títulos académicos, el promedio de las calificaciones o los conceptos profesionales, la antigüedad docente, las publicaciones y la residencia del postulante.

Nótese que, a diferencia de la función Seguridad y Defensa, el saber profesional se adquiere en el sistema educativo a partir de la elección que cada postulante realiza dentro de la oferta formativa existente.

En cuanto a la cobertura del sistema de concursos, corresponde diferenciar las universidades del resto de la educación formal. En el

⁷ Incluye un estimado de unos 12.000 docentes *ad honorem*. No se consideró personal de universidades provinciales, cuya relevancia, en términos de la cantidad de agentes, es muy acotada.

primer caso, alrededor del 60 % de las y los docentes ocupan sus puestos sin haber concursado —son interinos y contratados por término—.

La selección del resto de la educación formal corre por cuenta de juntas clasificadoras provinciales, cuyas decisiones dan cobertura institucional a la gran mayoría de los ingresos y ascensos. Estas juntas publican los puestos vacantes, reciben solicitudes, ponderan y evalúan la información presentada por las y los solicitantes, suman y comparan puntajes y nombran —sea ingreso o ascenso— a quien tenga el mayor puntaje.

Definimos personal de salud, a efectos del presente análisis, como las empleadas y los empleados que prestan sus servicios en efectores y gestión de la salud: personal de los centros sanitarios de todas las complejidades, personal del Ministerio que no cumple tareas administrativas.

Si algo diferencia esta función de las otras analizadas, es que la división del trabajo en ella es mucho más heterogénea, pues hay efectores de salud de todos los niveles de complejidad en los tres ámbitos jurisdiccionales⁸.

En este marco de gran diversificación, la gestión del personal médico tiene algún tipo de homogeneidad en los tres niveles, con un sistema de ingreso y capacitación reglamentado por la Ley 22.127 que estableció un Sistema Nacional de Residencias del Equipo de Salud. Este sistema promueve una formación intensiva en servicio, a tiempo completo y con dedicación exclusiva.

La carrera médica en los hospitales públicos, por su parte, tiene una dimensión vertical basada en concursos —con puntos de contacto

8 La Nación tiene unos pocos hospitales de referencia nacional; todas las provincias tienen una compleja red de efectores; los municipios, según el caso provincial. Por ejemplo, en la Provincia de San Juan, los municipios no tienen personal de salud; en la Provincia de Buenos Aires, hay municipios que tienen todo tipo de efectores, incluso hospitales de alta complejidad.

con los concursos universitarios— y, en algunos casos, también una dimensión horizontal ligada a la capacitación y antigüedad.

Para el resto de las empleadas y los empleados del sector salud, existe una amplísima variedad de vinculación laboral: en muchos casos, personal médico que no cumple funciones en hospitales, profesionales y técnicas y técnicos paramédicos, trabajadoras y trabajadores auxiliares, de maestranza y administrativos, figuran en el escalafón administrativo, o en escalafones propios de su sede de trabajo, o tienen arreglos contractuales *ad hoc*.

Esto genera que el análisis del personal de la función sea difícil, más allá de que la estimación que presentamos en el Gráfico 4 —de aproximadamente el 18 % del total del empleo público— sea bastante exacta, pues tiene como fuente el adicional que se dio a todo el personal del sector por las actividades extraordinarias que debieron cumplir en ocasión de la pandemia.

El sector de la administración está conformado fundamentalmente por personal de escalafones generales, que realizan tareas de tipo administrativo o de conducción intermedia —los llamados trabajadoras y trabajadores de cuello blanco— en los tres ámbitos jurisdiccionales. Este grupo comprende aproximadamente el 38 % del total del empleo público (Gráfico 4).

Resaltamos la situación diferente del ámbito municipal, donde es relevante la cantidad de personal de obra —conocido como trabajadoras y trabajadores de cuello azul, pequeña obra pública, maestranza, limpieza, etcétera— y personal de trabajo con distintas funciones en el territorio —asistencia social, control del tránsito, etcétera—, que es más difícil de asimilar al citado cuello blanco.

En un marco de extrema heterogeneidad —y con excepciones notables que no tenemos espacio para reseñar—, si algo caracteriza a esta función es el bajo nivel de institucionalización de la gestión del empleo. En muchos casos, está vigente una normativa que regula ingreso, carrera y evaluación, aunque su funcionamiento es ocasional y muchas veces desvirtuado. En el ámbito municipal, la situación normativa varía mucho de acuerdo con el marco provincial.

Pero, repetimos, independientemente de la situación normativa, en la mayoría de los casos, su cumplimiento es parcial, cuando no nulo, en temas como ingreso, evaluación y carrera.

Existe numeroso personal que se desempeña con contratos a término por mucho más tiempo de lo que lo permiten las leyes vigentes; pocos ingresos ocurren por medio de concursos, y cuando suceden, en un alto porcentaje, son un formalismo para convalidar a quien ocupaba el puesto.

En cambio, sí se observan avances notorios en el área de capacitación. Mientras que hace tres décadas no llegaban a una decena las oficinas que se encargaban de tal tema en las provincias, hoy todas tienen organismos dedicados a ese fin y muchos municipios que han seguido el ejemplo.

A continuación, se presenta un resumen de la situación del empleo en las cuatro funciones descritas (Cuadro 2).

Cuadro 2. Gestión de empleo en seguridad, educación, salud y administración

Función	Cuadros mayoritarios	Ingreso	Carrera	Capacitación	Egreso
Seguridad y Defensa	FF.AA., Policias y Servicio Penitenciario	Selección	Antigüedad + evaluaciones	Centralizada e interna: institutos propios	Renuncia
Educación	Docentes	Concurso abierto de antecedentes y oposición	Concurso: titulaciones, calificaciones o conceptos profesionales, antigüedad docente, publicaciones y residencia	Descentralizada y externa Opción personal Cursos de formación para desempeño de determinados cargos jerárquicos	Renuncia Jubilación Fallecimiento Cesantía o exoneración Despido
			Concurso Antecedentes Antigüedad	Descentralizada y externa Opción personal	
Salud	Médicas/os de hospitales	Concurso abierto de méritos, antecedentes y evaluación	Concurso Antecedentes Antigüedad	Descentralizada y externa Opción personal	
	Resto de personal hospitalario	Heterogéneo	Heterogéneo	Heterogéneo	
Administración	Administrativas/os	Heterogéneo	Heterogéneo	Heterogéneo	

Fuente: Elaboración propia.

En resumen, del análisis de la línea de base vemos que la situación de partida de cada función es notoriamente diferenciada: uno es el caso de Seguridad y Defensa y Educación, en los que los procesos institucionales están consolidados, en los que corresponde analizar si el sistema se adecúa a las necesidades vigentes y a los cambios tecnológicos y organizacionales que se avecinan. En este sentido, es particularmente paradójico el caso de Seguridad, que a pesar de ser el de mayor grado de institucionalización, genera un cuerpo policial y penitenciario muy criticado.

Otra situación es la de Salud y Administración, con una baja institucionalidad: formas de contratación extraescalafonarias, ingresos discrecionales, falta de evaluaciones y congelamiento de carrera. En estos casos, con mayor o menor énfasis, se suele postular la necesidad de avanzar en la aplicación de las normas vigentes. Hay algún consenso en considerar que ellas deben promover la profesionalización y sensibilización de las y los agentes públicos, y la utilización de criterios de selección individual y grupal —en lo técnico y lo social— sometidos a procesos periódicos de evaluación de desempeño.

Condiciones generales del empleo estatal en las tres perspectivas modelizadas

Frente al problema del bajo nivel de institucionalización, las posiciones ideológicas presentadas desarrollan diferentes propuestas. La mirada neoliberal es la que plantea cambios más radicales. La Nueva Gerencia Pública propone para el sector estatal contratos a término y con pagos vinculados al logro de objetivos. Se considera virtuoso que los cambios ocurridos en el ámbito privado lleguen al Estado, modernizándolo y aligerándolo de cargas superfluas, por lo que la flexibilidad debe ser la norma.

Esta mirada transformadora tiene un correlato en cada una de las funciones analizadas. En educación, se postula que puede haber drásticas reducciones del costo en contratación de personal a partir del uso intensivo de TIC, lo que permitiría ir hacia modos de enseñanza a distancia o, al menos, formas mixtas. Dan por seguro que este cambio ofrecerá una mayor calidad pedagógica a causa de la competencia transparente entre las instituciones educativas.

En salud, se espera que por la vía de la telemedicina se responda a buena parte de la atención de la salud, y se deje la atención presencial solo para

las patologías de mayor complejidad. Esta modalidad reduciría no solo el número de profesionales de la salud, sino buena parte del personal vinculado a la gestión de la infraestructura hospitalaria.

En seguridad, aunque en un principio se había defendido la posibilidad de reducir personal a partir de las nuevas tecnologías —por ejemplo, a través de la vigilancia virtual y el seguimiento remoto—, desde la mirada neoliberal se ha recurrido a estrategias tradicionales que impulsan la saturación en territorio con fuerzas de cercanía.

En un escenario socialdemócrata, los cambios no son tan drásticos: se postulan reformas incrementales para fortalecer la institucionalidad de la gestión del empleo. La continua mejora de la institucionalidad debe, paralelamente, promover la construcción de un nuevo tipo de cuadro administrativo, capaz de incorporar a la gestión estatal actores de la sociedad civil y de ampliar sustancialmente el alcance de la participación a partir de las posibilidades abiertas por las TIC.

En un escenario nacional popular, el objetivo es construir estrategias para garantizar derechos laborales y fortalecer la articulación entre empleo y autoridades políticas. El cuadro administrativo tipo se caracteriza por la lealtad al Estado y a la institucionalidad democrática, como forma de combatir los procesos de captura de las oficinas públicas por parte de actores extraestatales. El interlocutor clave en esta tarea son los gremios y sindicatos, pero siempre bajo el liderazgo de las autoridades políticas.

La mirada sobre la tecnología prioriza la idea de que esta debe ser adoptada por parte del personal existente como una manera de agregar elementos a la oferta pública —multicanalidad—, más que la de suplantar los circuitos vigentes por otros. Claro está, se asume que este proceso puede implicar demoras y sobrecostos, pero los cambios tecnológicos son vistos

principalmente como oportunidades de inclusión y mejores servicios, y subsidiariamente como portadores de eficiencia y baja del gasto.

2. Tecnologías y estructuras estatales

2.1. Cambio tecnológico y gestión pública

Entendemos por tecnología la organización y aplicación de conocimiento para el logro de fines prácticos. La abordamos desde una perspectiva *sociotécnica*; la tecnología se despliega en un marco social y organizacional, que, como tal, da forma a las condiciones psicosociales, culturales y materiales en las que las personas la utilizan.

Si hablamos de tecnología y organizaciones, es inevitable hablar de las TIC, cuya incorporación a la gestión ha revolucionado todos los órdenes de la vida organizacional. Estos procesos de cambio se han retroalimentado y relanzado: hoy es casi un lugar común hablar de la cuarta revolución industrial —automatización, inteligencia artificial, *blockchain*, internet de las cosas, entre otros— y de cómo ella impacta en los procesos productivos, la división del trabajo y las herramientas de gestión.

En el ámbito estatal, la llegada de las TIC fue abordada en tres oleadas que, esquemáticamente, podemos asimilar a los conceptos de gobierno electrónico —que daba cuenta del paso de la modalidad analógica a la digital—, gobierno digital —que analizó la gestión de datos y procesos a partir de las posibilidades que abrían las TIC— y gobierno abierto —que puso el foco de atención en las nuevas posibilidades que estas tecnologías daban a la comunicación y la vinculación con la ciudadanía—.

Estas tres oleadas fueron reformulando la forma de gestión del Estado. Uno de los cambios producidos —que, consistente con nuestro abordaje sociotécnico, no está desligado del proceso social general ni puede adjudicarse únicamente al cambio tecnológico— tiene que

ver con la pérdida de peso relativo⁹ —no tan profunda en el ámbito municipal— de los trabajadores de cuello azul del sector público. Vimos que una nueva oleada cognitiva empujará a reformular muchos de los circuitos administrativos, lo que podría promover la transformación de muchas de las tareas y capacidades requeridas para las trabajadoras y los trabajadores de cuello blanco.

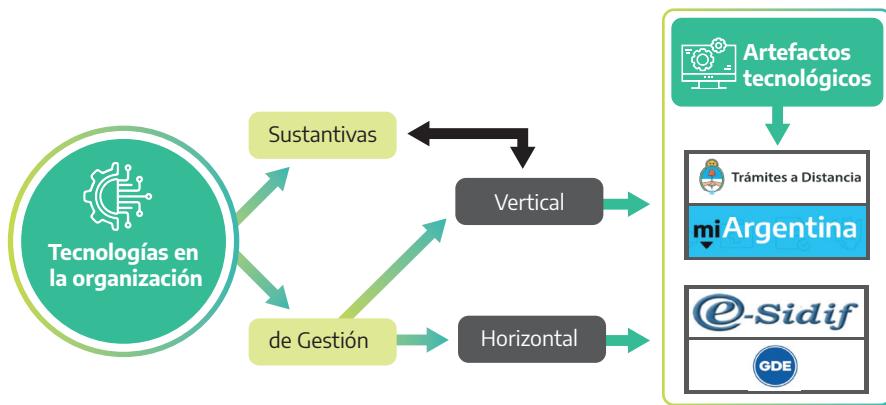
Para avanzar en un análisis sistemático de lo tecnológico en el Estado, estudiaremos los diferentes artefactos existentes, divididos según se dirijan a prácticas sustantivas o vinculadas a la gestión (Gráfico 5). Mientras las primeras se relacionan directamente con la misión de la organización —por ejemplo, en salud, artefactos que permiten el diagnóstico por imágenes—, las segundas operan principalmente sobre la vida organizacional.

A su vez, las tecnologías de gestión pueden ser divididas en horizontales y verticales (Gráfico 5): las primeras atraviesan la unidad organizacional bajo análisis—gestión de personal, presupuesto, estructura de procesos¹⁰, etcétera—, mientras que las segundas siguen la línea jerárquica y/o de trabajo —planeamiento, toma de decisión; registración, catalogación y archivo; etcétera—.

9 En un doble sentido: menor cantidad de puestos de trabajo por la automatización y menor capacidad de incidencia por tercerizaciones y privatizaciones sustantivas y periféricas que impactaron centralmente sobre este tipo de empleo.

10 Por razones de economía, simplicidad y facilidad de coordinación, la isometría procesal tiende a ser considerada un valor en el universo organizacional.

Gráfico 5. Tecnologías sustantivas y de gestión



Fuente: Elaboración propia.

Antes de pasar a una etapa descriptiva de ambas dimensiones, un comentario sobre la clasificación adoptada que, como en todo ejercicio clasificatorio, enfatiza ciertos aspectos y tiene ciertas limitaciones. Lo que enfatiza es el rol de las tecnologías en la etapa actual como reorganizador del espacio organizacional; los limitantes se vinculan con determinar una cierta partición ortogonal¹¹ del objeto de estudio que es arbitraria.

Ejemplificamos: El servicio de diagnóstico por imágenes es vertical y sustantivo desde cierta perspectiva del área de Salud, pero es de gestión y horizontal para el laboratorio que las produce y que forma parte de la cadena de valor de este tipo de prestación médica. Desde otra perspectiva, el devengamiento del costo del diagnóstico por imágenes debería impactar automáticamente en el e-SIDIF, la orden de dicha prestación debería estar necesariamente vinculada a la historia clínica de cada paciente, automáticamente devengando el recupero de costo de la obra social, automáticamente impactando en el historial del médico

11 Decimos ortogonal en el sentido de que es nítida y neutral.

que recetó, en la estadística nacional de imágenes vinculadas con cierta patología, etcétera.

Una situación similar ronda la otra dimensión de nuestro trabajo —y de buena parte de la literatura sobre el tema—: la diferenciación entre la solución informática, por un lado, y el gobierno de datos producidos, por otro.

Problematizada la clasificación, veamos ahora sus potencialidades. Las TIC permiten el desarrollo de tecnologías de gestión horizontales que implican un salto cualitativo en eficiencia, eficacia y control, porque facilitan en sumo grado la gestión de información en puntos y temas organizacionales críticos. Expondremos dos casos testigo: el del Sistema Integrado de Información Financiera Internet (e-SIDIF) —que estructura la administración financiera— y el Sistema de Gestión Documental Electrónica (GDE) —que estructura el formato procesual—.

En ambos casos, se trata de sistemas transversales a toda la Administración Pública Nacional, que se despliegan a través de sistemas informáticos *ad hoc* que administran, gestionan y archivan la totalidad de las transacciones que generan, tienen órganos rectores que normalizan y controlan su funcionamiento, hacen circular la información de manera electrónica a través de la infraestructura de comunicaciones existente y se ponen en operación de manera descentralizada.

El Sistema Integrado de Información Financiera (SIDIF) —cuya implementación se inició hacia principios de la década de los noventa— vincula cuatro macroprocesos: presupuesto, crédito público, tesorería y contabilidad, que son gestionados por medio de diferentes Servicios Administrativos Financieros (SAF) presentes en jurisdicciones ministeriales y organismos descentralizados. Gracias a su uso, Hacienda

dejó de funcionar como una caja de emisión de pagos con información de baja calidad y alto grado de discrecionalidad, y empezó a realizar una programación de las erogaciones con base en el presupuesto y a partir de un análisis en tiempo real de ingresos y vencimientos. Por último, hacia el futuro —y a partir de la incorporación de la ciencia de datos—, se podrían facilitar la gestión y el análisis de grandes volúmenes de datos financiero/fiscales y promover iniciativas de transparencia.

Por su parte, el Sistema GDE es mucho más reciente: su implementación comenzó en 2016. Básicamente, permite caratular, seguir y registrar en formato electrónico todas las actuaciones y expedientes de la Administración Pública Nacional, y las convierte en nativo/digitales. Su utilización ha permitido despapelizar las oficinas públicas, aumentar el control y la seguridad en los trámites; a corto plazo, podría permitir normalizar —y reducir— los plazos en los procesos y hacer el seguimiento de los trámites. Cuenta con un uso extendido en toda la administración pública —aún más que el SIDIF—, ya que toda y todo agente, con restricciones de acuerdo con su función, tiene acceso al sistema. El personal encargado de su implementación todavía tiene desafíos por delante en términos de hacer más práctico e intuitivo su manejo, de resolver los desafíos de archivo y de facilitar la búsqueda de información. Un paso crucial podría ser sustituir el formato PDF, que asimila las actuaciones al papel y lleva a que la documentación no pueda ser leída y procesada totalmente «en el interior» del GDE.

Más allá de estos temas, es de esperarse que, a mediano plazo, el GDE facilite y automatice procesos, simplifique el ciclo de archivo y sea capaz de brindar reportes y bases de datos para el análisis y control de la gestión.

Se trata de dos sistemas muy potentes de isometría y concentración de información estatal y, en tal sentido, son instrumentos cruciales para enfrentar las acuciantes demandas de coordinación e integralidad.

En efecto, si algo caracteriza a las sociedades contemporáneas es su pluralismo y complejidad: cada función, segmento y sector plantea desafíos y demandas específicas, con valores propios y necesidad de productos *ad hoc*. De aquí que sea inevitable una tendencia hacia el llamado Estado archipiélago, con el resultado de políticas públicas paralelas, descoordinadas y hasta contradictorias.

Los artefactos tecnológicos horizontales son, potencialmente, un instrumento potente para contrarrestar esta propensión. A los dos que describimos, el Estado debería agregar otros, como, por ejemplo, los dirigidos a la gestión del empleo, la homogeneización de los servicios jurídicos, el gobierno de datos. Todos ocupan un lugar muy relevante para desplegar acciones de articulación, control y garantía de vigencia del Estado de derecho bajo una modalidad que, al mismo tiempo, minimice los costos —financieros, administrativos y políticos— que implican la acción coordinada e integral.

En el caso de las tecnologías de gestión verticales (Gráfico 5), los principales cambios consisten en las posibilidades de multiplicar la potencia relacional del Estado, tanto con ciudadanas y ciudadanos singulares como con actores económicos, políticos o sociales.

Rescatamos dos artefactos tecnológicos de raíz digital, que están dirigidos a fortalecer el vínculo con la ciudadanía y que son relevantes por su amplio alcance a nivel nacional:

- Sistema Trámites a Distancia (TAD)¹², en el que la ciudadanía puede realizar un trámite ante organismos públicos nacionales por vía virtual.
- Plataforma Mi Argentina, un perfil digital ciudadano para gestionar trámites, sacar turnos, acceder a credenciales y recibir información.

Sabemos que la literatura ha citado la potencia de instrumentos como estos para incrementar exponencialmente la disponibilidad de datos en ambos polos de la ecuación de gestión —Estado/ciudadanía y sociedad civil— y las posibilidades de comunicación (Oszlak, 2020). Consistente con nuestro enfoque sociotécnico, no hay que dejarse obnubilar por lo tecnológico y considerar también lo social y organizacional como sustantivo a las transformaciones (Felcman y Blutman, 2020).

El despliegue, bajo el citado enfoque, de estos artefactos tecnológicos no solo mejora resultados y gestión operativa, sino que potencialmente puede esterilizar el tráfico de influencias, los favoritismos y el clientelismo¹³. Además, favorece situaciones de isometría organizacional, con sus ventajas asociadas de construcción modular y de más fácil interoperabilidad.

Se hace notar que las tecnologías de gestión verticales se articulan tan profundamente en el desarrollo de las tareas sustantivas, porque en el Estado democrático la dimensión relacional tiene, en general, un rol cardinal en el despliegue de las diferentes políticas públicas. Esto hace que, muchas veces, ambas dimensiones —las tecnologías sustantivas y las tecnologías de gestión verticales— se complementen y hasta se fundan (flecha negra en Gráfico 5).

12 Puede esperarse que, a mediano plazo, se desarrolle un TAD 3.0 que supere la instancia unilineal de gestión de trámites en formato electrónico para convertirse en un espacio que, bajo la lógica de intercambio de datos y procesos, eventualmente dispare los trámites que sean necesarios.

13 Ver al respecto los ejemplos del texto *Hacia un Estado sin trámites* (Fontdevila, Cotter y Saccani, 2018).

En un enfoque estratégico, el futuro organizacional nos interpela en el sentido de aprovechar al máximo las potencialidades tecnológicas, pero sin que multipliquen los efectos nocivos de descoordinación, captura, sobrecostos, redundancia, etcétera. Aquí uno de los elementos a considerar es que los propietarios de redes y plataformas —emblemáticamente, el conjunto GAFAM: Google, Amazon, Facebook, Apple y Microsoft— suelen concentrar información, recursos, poder y conocimiento en tal medida que obturan o dificultan la capacidad regulatoria del Estado.

En casi todas las funciones estatales se requiere tomar en cuenta la administración de las TIC y el gobierno de datos. Así, han pasado a ser parte de la agenda de todas las oficinas de la administración pública tanto temas relativos a la gestión de redes sociales como a la producción, procesamiento, catalogación y archivo de datos, como también cuestiones relacionadas con su seguridad y preservación, interoperabilidad, soporte tecnológico, etcétera. Cada uno de estos temas enumera un universo complejo cuya apropiación implica importantes desafíos técnicos, organizacionales y de adquisición de competencias por quienes estarán a cargo de gestionarlas. Es uno de los desafíos que se abren hacia el futuro.

Cambio tecnológico y gestión pública en las tres perspectivas modelizadas

Si bien los tres enfoques ideológicos que venimos describiendo dan alta preponderancia al desarrollo tecnológico y todos consideran que está llamado a hacer una contribución crucial a la mejora en los procesos, cada uno destaca diferentes beneficios y estrategias.

A grandes rasgos, el principio fundamental que rige la visión neoliberal es el de la neutralidad tecnológica y, consecuentemente, las metas son la eficiencia y la eficacia. Esta perspectiva se ve complementada por sus

posiciones desregulatorias y promercado, lo que termina redundando en una mayor inserción tecnológica del sector privado en el Estado.

La visión socialdemócrata postula que se deben prever escenarios colaborativos entre el sector privado, la ciudadanía y las organizaciones de la sociedad civil, ya que, sin la participación de actores por fuera de las administraciones, resulta estéril el uso de las TIC o, al menos, se pierden oportunidades de profundización democrática y participativa.

La mirada nacional popular entiende que su uso debe garantizar el fortalecimiento del Estado como entidad regulatoria central y responsable de generar condiciones de equidad y desarrollo en la sociedad, por lo que su prioridad es que la gestión tecnológica de las administraciones públicas no se aleje de ese objetivo. Esta posición no avala la idea de neutralidad dados los efectos colaterales de su aplicación; por el contrario, defiende que la incorporación debe ser guiada por principios más estratégicos, como los de autonomía y soberanía tecnológica, aun a costa de perder eficiencia.

2.2. Estructuras y división del trabajo en la administración pública

En esta sección analizamos las estructuras orgánico-funcionales del Estado, instrumento de gestión a partir del cual veremos qué formatos de división del trabajo y coordinación están en la agenda estatal futura¹⁴.

Es claro que las estructuras orgánico-funcionales están tensionadas por coyunturas, situaciones puntuales e incluso juegos de poder que se manifiestan en cambios más o menos profundos y más o menos duraderos. Sin negar esta situación, sostenemos que existen fuerzas

¹⁴ En el presente texto faltan, entre otros elementos muy importantes, el análisis de las estructuras orgánicas subnacionales y las empresas públicas. Estos se incorporarán más adelante.

y tendencias sociales que, por detrás de estas pujas, inevitablemente se reflejan en el organigrama estatal y que abordaremos en las siguientes páginas.

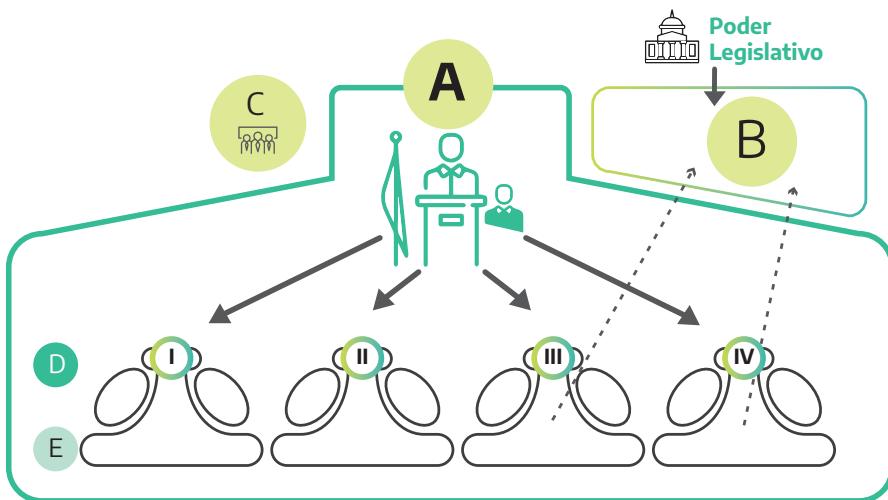
La organización de la Administración Pública Nacional tiene una morfología que puede asimilarse a lo que se conoce formato divisional¹⁵, esto es, una serie de entidades semiautónomas acopladas mediante una estructura administrativa central. En el caso argentino (Gráfico 6), esas entidades son:

- un ápice estratégico (A) liderado por el presidente de la Nación en lo político y el jefe de Gabinete de Ministros en lo operativo;
- una tecnoestructura¹⁶ (B) que tiene elementos externos (Poder Legislativo), propios de la Presidencia (Legal y Técnica) y la Jefatura de Gabinete; y organismos rectores de diferentes áreas (INAP, ONC, ONP, ONEP, entre otros);
- un *staff* de apoyo (C) compuesto por el Consejo de Asesores presidenciales y por áreas de planificación (hoy la Secretaría de Asuntos Estratégicos se acerca a esta tarea a partir del Consejo Económico y Social);
- una línea media (D-I, II, III y VI) conformada por los miembros de gabinete presidencial, ministras/ministros o secretarias/secretarios presidenciales, máxima autoridad de cada división/jurisdicción;
- un núcleo de operaciones (E), conformado por el personal de cada división/jurisdicción (Ministerio o Secretaría de rango ministerial).

15 Utilizamos la terminología de Mintzberg (1995).

16 En Mintzberg (1995), la tecnoestructura es la encargada de establecer las normas para el desarrollo del trabajo.

Gráfico 6. La Administración Pública argentina como estructura divisional



Fuente: Elaboración propia con base en Mintzberg (1995, p. 439).

La literatura organizacional marca como elementos típicos de esta estructura el poder de la línea media (D), cuyo juego con el ápice estratégico (A) es clave para lograr que cada unidad pueda, al mismo tiempo, actuar como una división sin romper la planificación estratégica general ni desequilibrar las políticas del conjunto en las dimensiones presupuestarias, de personal, de relación con el medio social, etcétera.

Los Estados modernos se caracterizan por tener una tecnoestructura compleja, con unidades de altísima autonomía —como el Poder Legislativo— y una serie de limitaciones y especificidades que han construido un capítulo especial de la organización legal de la sociedad (el Derecho Público) y que tienen por objetivo promover la legalidad y publicidad de la actividad gubernamental, evitar la corrupción y la captura de las oficinas estatales por parte de intereses privados, y garantizar las libertades individuales, sociales y políticas.

Asumiendo estos elementos como dato —ya que remiten al Estado de derecho—, cada división/jurisdicción tiende a tomar la forma típica de la burocracia maquinal, ya que es el formato más indicado para contrarrestar las tendencias a la autonomización de cada división.

Las burocracias maquinariales se caracterizan por tener normatizadas, a través de la tecnoestructura, responsabilidades, vías de comunicación y modos de trabajo, así como una jerarquía vertical claramente definida (Mintzberg, 1995, p. 358). Para garantizar el cumplimiento de las citadas normas, desarrollan una amplia estructura administrativa —jurídica, contable, de personal, patrimonio, etcétera—.

La conjugación de estos tres elementos —organización divisional, derecho público, burocracia maquinal— explica que la forma de división del trabajo y de coordinación vertical se ha mantenido con pocos cambios, a pesar de las profundas y decisivas transformaciones vividas en los últimos dos siglos¹⁷.

En el plazo transcurrido, ha habido una especialización funcional creciente, *pari passu* las sociedades ganaban complejidad y nuevos temas ingresaban a la agenda estatal. En la Argentina, las primeras variaciones en los niveles ministeriales se dieron con la reforma constitucional de 1898, que habilitó ocho ministerios, en lugar de los cinco que había definido el artículo 87 de la Constitución de 1853. Durante el siglo XX, este límite constitucional fue superado con la creación de secretarías de rango ministerial o secretarías presidenciales, primeras aperturas que tenían las mismas atribuciones que los ministerios, con la única diferencia que solo permitían dos niveles jerárquicos (secretaría/subsecretaría) en lugar de los tres tradicionales (ministerio/secretaría/subsecretaría).

17 Se suele llamar napoleónico a este ordenamiento, por ser instalado como hegemónico en el primer imperio francés.

Para el retorno de la democracia en 1983, había trece primeras aperturas (los ocho ministerios que permitía la Constitución más cinco secretarías presidenciales). En el seguimiento de las unidades que son primera (ministerios y secretarías presidenciales), segunda (secretarías ministeriales) y tercera apertura (subsecretarías), desde 1983 hasta 2019, en los primeros gabinetes conformados por cada presidente se observa un aumento constante de estas unidades.

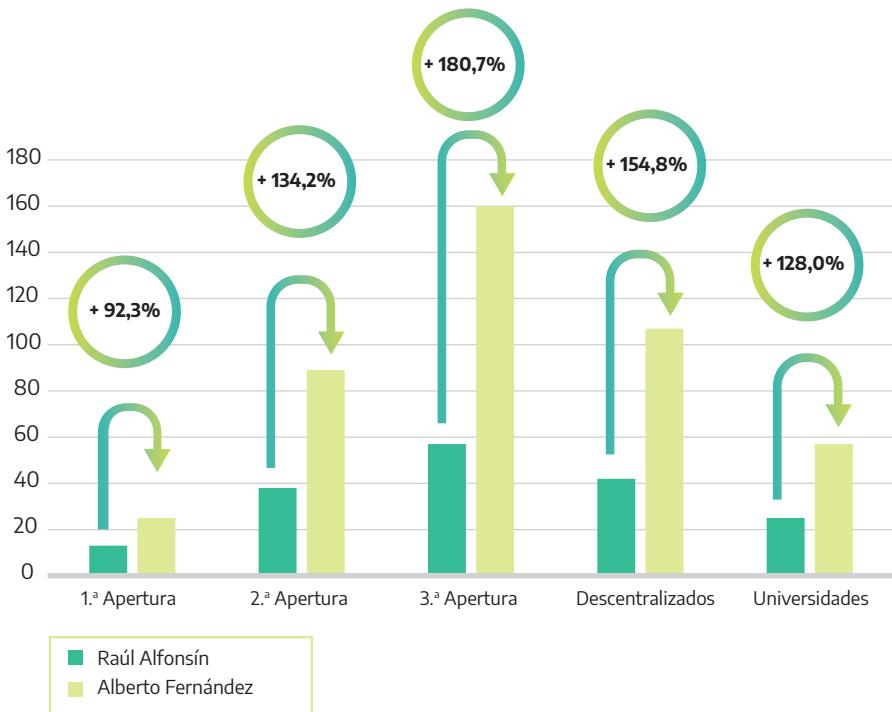
Estos incrementos, entre los extremos del período estudiado (1983-2019, presidencias de Raúl Alfonsín y de Alberto Fernández), implican la casi duplicación de las primeras aperturas (+92,3 %), más que la duplicación de las segundas aperturas (+134,2 %) y la casi triplicación de las terceras (+180,7 %) (Gráfico 7).

Una dimensión particular de la inflación organizacional ocurre en las unidades descentralizadas¹⁸. Aquí el análisis tiene una significación adicional a la cuantitativa: no solo se crean más unidades, sino que a alguna de ellas se les da mayor grado de autonomía, bajo la idea de que tengan mayor libertad de acción para adecuarse a la temática sustantiva que tratan. Al hacerlo, en muchos casos, ganan eficiencia y efectividad, pero rompen con el principal objetivo de la burocracia maquinal que, como vimos, es mantener la lógica global de la estructura divisional.

Un análisis de los organismos descentralizados entre 1983 y 2019 nos muestra que ellos han experimentado un fuerte crecimiento en su número (+154,8 %), superior incluso al que tuvieron las primeras y segundas aperturas de las organizaciones centralizadas. Un caso especial de este incremento de responsabilidades estatales —relevante por su peso presupuestario y de recursos humanos— es el de las universidades públicas, cuyo incremento se ha más que duplicado (Gráfico 7).

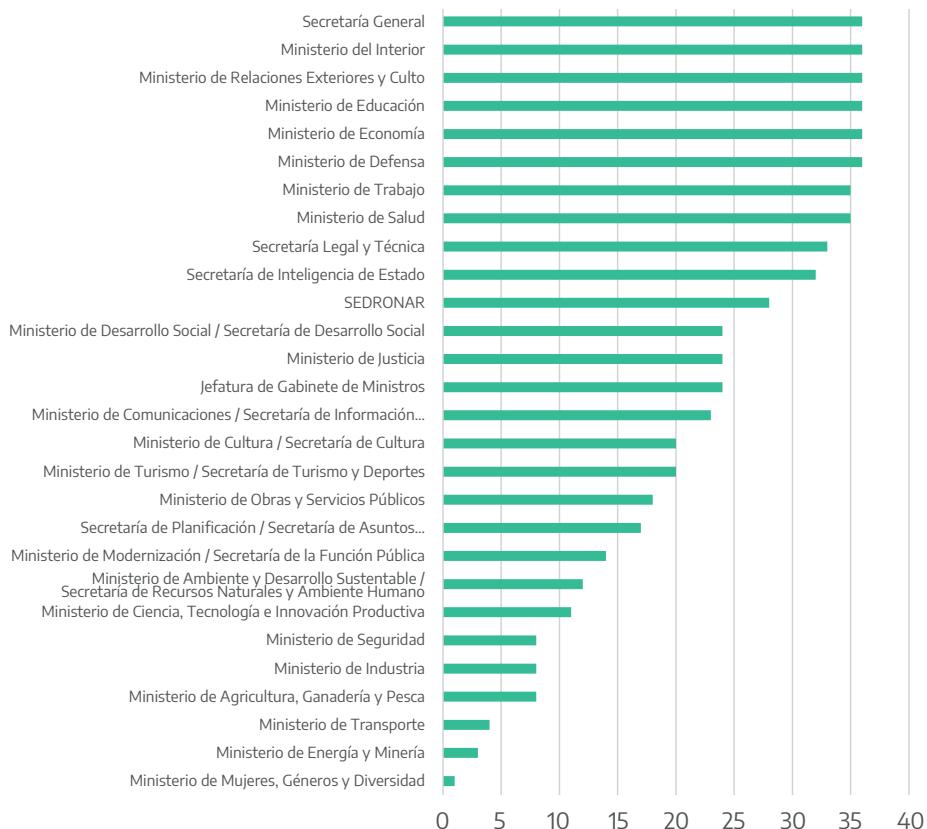
¹⁸ En el análisis no consideramos a las empresas públicas, que esperamos tratar en futuros textos.

Gráfico 7. Cantidad de unidades por apertura de la Administración Pública Centralizada



Fuente: Elaboración propia con base en leyes de ministerios.

Hecho un sucinto análisis del volumen de la estructura estatal, pasemos ahora a ver qué tienen que decirnos las estructuras sobre los temas que ha tratado el Estado. Para ello hicimos un seguimiento pormenorizado de las continuidades e interrupciones en la vigencia de las estructuras superiores del Estado Nacional entre 1983 y 2019 (Gráfico 8). Cabe aclarar que estas se basan únicamente en su permanencia o desaparición, sin profundizar en las modificaciones que cada gestión de gobierno haya resuelto en términos de misión, visión y competencia de cada unidad.

Gráfico 8. Cantidad de años de cada primera apertura entre 1983 y 2019

Fuente: Elaboración propia con base en las leyes de ministerios.

Del análisis de estos datos, vemos que cinco ministerios han formado parte permanentemente de cada gestión de gobierno: Interior, Relaciones Exteriores y Culto, Economía, Defensa y Educación. Estas jurisdicciones tienden un puente con la conformación ministerial dispuesta en la Constitución de 1853, que no solo definía la cantidad, sino también la naturaleza de estos:

- Relaciones Exteriores y Culto, e Interior se mantienen, incluso con su nombre, desde 1853.
- Economía puede ser asimilado a Hacienda (1853).
- Defensa reemplaza a Guerra y Marina (1853).
- Educación toma, parcialmente, funciones de Justicia, Culto e Instrucción Pública (1853).

Otros dos ministerios muestran gran continuidad: Salud y Trabajo que tuvieron rango inferior (en ambos casos de Secretaría) solo durante un año (2018-2019). Son jurisdicciones históricas, aunque de trayectoria más recientes que las anteriormente citadas¹⁹. Tres unidades con rango de Secretaría Presidencial también manifiestan una notable continuidad: General, Inteligencia y Legal y Técnica. Estos siete ministerios y tres secretarías presidenciales, entonces, representan las grandes continuidades del período, sin perjuicio de que hayan experimentado fuertes disrupciones en los enfoques y/o en las políticas públicas que llevan adelante.

Existen seis jurisdicciones que, si bien no tienen tanta historia, han sobrevivido a diferentes alternancias gubernamentales: Justicia; Desarrollo Social; Ciencia y Tecnología; Seguridad; Agricultura, Ganadería y Pesca; y Transporte.

¹⁹ La Secretaría de Salud se creó en 1946 sobre la base del Departamento de Higiene y en 1949 adquirió rango ministerial. En 1943 se creó la Secretaría de Trabajo y Previsión y adquirió rango ministerial en 1948.

De estas dieciséis entidades, podemos decir que, en primera instancia, parecen haber consolidado una agenda estatal, una burocracia especializada y una red de relaciones con actores sociales vinculados a la problemática específica que tratan²⁰.

A diferencia de los históricos y de los consolidados, existen cinco unidades que han ingresado y salido como primera apertura: Obras y Servicios Públicos, Producción, Turismo, Ambiente y Cultura.

Los dos primeros tratan de funciones históricas que en algunos momentos —muchas veces con objetivos de control de gasto— son puestas bajo la conducción de Hacienda. En el caso de Producción, además, es de hacer notar que ocasionalmente se desgajan otras jurisdicciones —por ejemplo, Ministerio de Industria—. Más simple es justificar el caso de las tres últimas: son temas con creciente presencia en la agenda estatal y, salvo cuestiones coyunturales, tienden a tener entidad ministerial.

Por último, citamos entidades que no terminaron de consolidarse como ministerios o que tienen corta trayectoria: Seguridad Social, Minería, Energía, Industria, Mujeres y Géneros, Comunicaciones. Salvo en el primer caso²¹, se ocupan de temas centrales y no es raro que puedan recuperar o mantener el rango ministerial.

De cara al futuro, las estructuras presentan una serie de desafíos para la administración pública. Tres elementos caracterizan a la conjugación organización divisional/derecho público/burocracia maquinal:

20 A este conjunto habría que agregar la Jefatura de Gabinete de Ministros (JGM). No lo citamos porque, al ser organismo constitucional, su análisis tiene otro cariz. Ligado a la creación de la JGM, hay tres jurisdicciones que alternativamente aparecen como primeras aperturas o como subordinadas a ella: gestión estatal —Modernización/Gestión Pública—, lucha contra la drogadicción y planificación —Secretaría de Asuntos Estratégicos, Secretaría de Planificación—.

21 Desde la creación de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) en 1991, los temas de seguridad social han sido gestionados por este ente descentralizado dependiente del Ministerio de Desarrollo Social.

1. la tracción intrínseca que surge entre el logro de objetivos sustantivos de cada programa y el cumplimiento de las normas;
2. la dificultad de algunas burocracias maquinariales —amparadas por la forma *divisional*— para enfrentar los cambios de contexto, apagándose para ello a la ritualización de las normas fijadas por la tecnoestructuras;
3. el desafío que para la conducción unificada y la coordinación del formato divisional plantea la proliferación de unidades, mucho más cuando ellas tienen formatos *ad hoc* y/o se le asignan rangos de autonomía.

Estos tres desafíos, que podemos sostener que son omnipresentes en los Estados contemporáneos, se procesan de modo contingente según los pesos del juego político global, las pugnas políticas internas de la dirección administrativa y la agenda gubernamental, entre otras cosas.

Frente a ellos, en primer lugar, se debería promover el desarrollo de instrumentos más potentes para la propia gestión de estructuras. Crear nuevas unidades permite ganar en especificidad de recursos y productos, pero hay más posibilidades de incurrir en lagunas, duplicidades y superposiciones. En este sentido, hay que remarcar que el solo hecho de incrementar estructuras tiende a producir un incremento en la conflictividad entre unidades.

En segundo lugar, será necesario desarrollar instrumentos más sofisticados para adecuar las necesidades posfordistas a la citada tríada formato divisional/derecho público/burocracia maquinaria. Se han planteado dos caminos posibles:

- Reemplazar el cumplimiento de la norma como eje de la gestión y pasar a la administración por objetivos. Este reemplazo, que

ha sido recurrentemente planteado en las últimas décadas, para que efectivamente se lleve a cabo, debe permitir que las administraciones incorporen formatos más flexibles —matriciales, por resultados, adhocracias, etcétera—, con los recaudos del caso para evitar captura y funcionamiento por fuera del Estado de derecho.

- Refundar la burocracia maquinaria. Para ello se postula utilizar los últimos adelantos tecnológicos —por ejemplo, la inteligencia artificial y/o la gestión por algoritmos— para detectar sus disfuncionalidades —sobrerregulación, rigidez, desvío de objetivos— y a partir de esa información, generar normalizaciones automatizadas —autocorrectivas— que las eviten o, al menos, mitiguen sus efectos nocivos.

En tercer y tal vez más importante lugar, está el problema de la coordinación. Un gran incremento de número o de cantidad de tipos de unidades, más la demanda de mayor flexibilidad ante los cambios sociales y culturales, dificultan enormemente la articulación desde el ápice estratégico, así como erosionan la capacidad que tiene cada unidad de percibirse como parte de un todo integral. Para abordar esta situación, retomamos lo dicho sobre el Estado archipiélago, sobre las tecnologías de gestión horizontales y sobre la idea de isometría organizacional.

Estructuras y división del trabajo en las tres perspectivas modelizadas

Al respecto de estos desafíos, la mirada neoliberal —dogma vigente— pone énfasis en la especificidad de cada función, por lo que tiende a ampliar la cantidad de unidades y a darles autonomía para la resolución de problemas —la llamada agencialización que implica un crecimiento de oficinas con diferentes grados de autonomía—.

No es que no le preocupe la descoordinación estatal, pero estima superar sus problemas a partir de soluciones *ex post*, como, por ejemplo, unidades de coordinación y seguimiento en Jefatura de Gabinete o Centros de Gobierno capaces de monitorear elementos críticos de la gestión estatal y de apelar a las autoridades máximas para que estas puedan corregir desvíos.

No debe perderse de vista que facilita la coordinación simplificar las tareas que se propone realizar y garantizar contratos, propiedad, derechos individuales y circulación de información. Al igual que las ideas de tercerización y privatización, implica reducir los núcleos operativos (espacio E en Gráfico 6).

La mirada de la socialdemocracia —camino sinuoso— es semejante en lo relativo a la expansión de primeras aperturas, con la diferencia de que su énfasis está puesto más en la pluralidad de actores sociales que en la composición técnica de cada función. Tampoco está en desacuerdo con liquidar núcleos operativos de intervención directa y de formato maquinal, pero el saldo global termina siendo menos reductor que en el caso neoliberal, pues debe desplegar mayores tareas y más complejas en virtud de:

- en vez del sector privado, su principal *partner* está en las organizaciones de la sociedad civil; las alianzas con ellas implican algo más que un circuito de funcionamiento de lo mercantil;
- con mayor sensibilidad social y mayor reconocimiento de la pluralidad social, tiene a organizar una agenda más compleja de intervención, con más tareas y regulaciones.

La mirada nacional popular —regreso al futuro— implica liderazgos fuertes que se reflejan en la concentración de poder en el Poder Ejecutivo, que resulta en gabinetes más compactos. Esta centralización se traslada

hacia otros órdenes del Estado: las oficinas de la administración pública actúan más cerca de las direcciones políticas, la articulación con el Poder Legislativo busca una coordinación más estrecha, los organismos descentralizados tienen menor autonomía del decisor político y se busca insertarlos en estrategias políticas globales.

Su narrativa plantea algunas intervenciones selectivas, que implica que el núcleo operativo (espacio E en Gráfico 6) sea estatal y opere directamente sobre la materia en cuestión. Se promueve esta estrategia para garantizar el seguimiento directo de la autoridad política sobre el logro de objetivos, además de considerarse más apto para contrarrestar eventuales fenómenos de captura del funcionariado por parte de intereses privados.

En relación con la forma que deberían adoptar los enlaces jerárquicos de las unidades superiores de la administración pública centralizada, en el neoliberalismo prima el concepto de agencias que se articulan de manera flexible y logran por esta vía cumplir los objetivos en cada caso. El modelo socialdemócrata agrega la necesidad de flexibilizar los enlaces jerárquicos que aportan gran rigidez a la estructura, aplanarla —eliminando niveles jerárquicos que dificultan, desde su mirada, la coordinación— y conformar redes en las que participen principalmente la ciudadanía y el tercer sector (Rey, 2014). Por esta razón, se suele hablar de la noción de «redarquía»²². La preocupación central para la mirada nacional popular es la reducción de la dispersión organizacional y la concentración de poder en su relación, estructuralmente conflictiva, con

22 La redarquía es un tipo ideal de organización de las relaciones entre unidades en la que tanto el flujo de autoridad como el de comunicación se alejan del modelo *top-down* y del *bottom-up*, promovido especialmente desde el enfoque de la gobernanza. Las interacciones no están pautadas y las decisiones se toman a partir de la discusión colectiva. Se complementa con la gestión adhocática según la cual prima la ausencia de jerarquías en organizaciones abiertas donde todos los miembros de las agencias tienen capacidad de toma de decisión (Gargicevich, 2018).

el mercado y los agentes económicos concentrados. Ante ello, prioriza estrategias dirigidas a concentrar la autoridad y facilitar la coordinación. Para superar los límites de la burocracia maquinal y simultáneamente reforzar la identidad estatal²³, enfatiza la necesidad de implementar una planificación estratégica, así como de estructurar unidades de articulación interministeriales.

En términos de temáticas, cada perspectiva tiende a empoderar diferentes espacios. La mirada neoliberal centra su atención en temáticas como la cuestión hacendaria, la seguridad y la justicia; en sus versiones más tardías, ha incorporado a su agenda el desarrollo de infraestructura. Desde el punto de vista socialdemócrata, la agenda estatal debe ser laxa, justamente porque las prioridades dependerían de las demandas ciudadanas. Tanto esta mirada como la neoliberal plantean que las políticas territoriales deben ser diseñadas y ejecutadas por provincias y municipios. La narrativa nacional popular destaca, entre las áreas estratégicas, las relativas a la inclusión y al desarrollo. Tanto es así que uno de los elementos clásicos de los gobiernos de este signo es la tensión entre estos dos segmentos. En lo que hace a la relación con provincias y municipios, postula una coordinación más potente, consistente con alinear los tres niveles de Estado en la consecución de los objetivos de la intervención estatal.

Referencias

- Bitar, S., Máttar, J. y Medina. E. (2021). *El gran giro de América Latina. Hacia una región democrática, sostenible, próspera e incluyente*. Programa Editorial Universidad del Valle.

23 Ver sección 1.1.2.

- Blutman, G. y Cao, H. (Orgs.). (2019). *El futuro del Estado en la Argentina. Escenarios en disputa hacia el año 2030.* EDICON.
- Cao, H., Rey, M. y Laguado, A. (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.*
- Cordeiro, J. L. (2012). (Ed. y Coord. Gral.). *Latinoamérica 2030: Estudio Delphi y Escenarios. The Millennium Project.* <https://www.prospectivayestrategia.cl/pdf/2030.pdf>
- Felcman, I. y Blutman, G. (2020). «Cultura organizacional: nuevos dioses y la búsqueda del eslabón perdido para la transformación del Estado». *CUI/NAP*, 18. INAP Argentina.
- Fontdevila, P., Cotter, S. y Saccani P. (2018). *Hacia un Estado sin trámites.* EDUNTREF.
- Gargicevich, A. (2018). «Redarquía y adhocracia. Nuevos conceptos para una manera diferente de abordar la tarea de extensión». *Agromensajes*, 40-41. Facultad de Ciencias Agrarias, UNR. <https://fcagr.unr.edu.ar/wp-content/uploads/2018/12/11AM52.pdf>
- Medina Vásquez, J. E., Becerra, S. y Castaño, P. (2014). *Prospectiva y política pública para el cambio estructural en América Latina y el Caribe.* Libros de la CEPAL, 129. (LC/G.2622-P). CEPAL. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37057/S2014125_es.pdf
- Medina Vásquez, J. E. y Ortegón, E. (2006). *Manual de prospectiva y decisión estratégica: bases teóricas e instrumentos para América Latina y el Caribe.* Serie Manuales-CEPAL, 51. CEPAL. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5490/1/S0600190_es.pdf
- Mintzberg, H. (1995). *La estructuración de las organizaciones.* 4.^a reimpresión. Ariel.
- Montero Olivares, S. (2014). *Una visión prospectiva de la administración pública para la sociedad mundial al 2050.* Instituto de Administración Pública del Estado de México.
- Oszlak, O. (2020). *El Estado en la era exponencial.* INAP Argentina.
- Ramíó Matas, C. (2015). «La Administración Pública del Futuro: La Administración “2050”». GIGAPP Estudios/Working Papers, Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset, WP-2015-08, 1-41. http://prospectiva.eu/dokumentuak/La_Administracion_%20Publica_del_Futuro-La_Administracion_2050-Carles-Ramio.pdf

- Rey, M. (2014). «Hacia una administración pública para el Estado democratizador. Notas políticas para la transformación administrativa». *Revista Aportes*, 30, 127-140.
- Vitale Gutiérrez, J. A., Pascale Medina, C., Barrientos, M. J. y Papagno, S. G. (2016). *Guía de prospectiva para el ordenamiento territorial rural de la Argentina a nivel municipal*. Ministerio de Agroindustria e INTA, Presidencia de la Nación. https://inta.gob.ar/sites/default/files/inta_guia_prospectiva_ot_nivel_municipal.pdf

El futuro del trabajo público y los desafíos para la inclusión y la igualdad

Entrevistada

Claudia Bernazza

Docente universitaria y experta en planificación gubernamental. Integrante de la Comisión Directiva del Instituto Patria, donde coordina cursos y comisiones de trabajo. Doctora en Ciencias Sociales por FLACSO Argentina. Fue diputada nacional en los períodos 2007-2009 y 2020-2021. Cuenta con una extensa trayectoria en la gestión pública nacional, provincial y municipal, y se especializó en temas de administración pública y planificación gubernamental. Ha publicado numerosos libros y artículos de su especialidad.

Si bien este libro busca indagar sobre el futuro, podemos permitirnos ir unos minutos al pasado. Su tesis doctoral trata sobre la planificación gubernamental en la Argentina y parte del Plan Trienal de Reconstrucción y Liberación Nacional de 1974. ¿Podría comentarnos las razones de esa elección y si considera que los desafíos del futuro actualizan la necesidad de un pacto social que dé origen a un proyecto para el desarrollo nacional soberano y sostenible?

La razón principal para revisitarlo es lo poco estudiado que está ese proceso. El doctor Alejandro Rofman, mi director de tesis y quien me invitó a enfocarme en este período, decía que los planes quinquenales de Perón, el primero y el segundo, han sido muy analizados, pero el plan Trienal mucho menos. Las lecciones de la historia solo se pueden sacar estudiándola, y aquella Argentina de 1972, 1973, 1974 fue poco abordada en cuanto a su gestión pública.

En segundo lugar, es un plan de transición entre la planificación normativa y una incipiente mirada crítica sobre la rigidez de los planes. Aunque no se llamaran así, fueron los primeros ensayos de planificación estratégica en los que el pacto político y social antecede al plan. Esto lo intuyó Juan Domingo Perón desde su enorme capacidad política y lo pensó su equipo, quienes apostaron a una conversación política y social. Hay acuerdos previos como base del plan Trienal que representan una gran lección.

Esto es irreproducible hoy, porque es otro país. Aquella Argentina tenía orgánicas más claras en el ámbito empresarial, sindical, académico y político. Los partidos todavía representaban a las mayorías, con lineamientos ideológicos claros cada uno. Había firmas de esos acuerdos previos que representaban a un conjunto muy numeroso de colectivos organizados y a grandes sectores sociales, era otra época. Pero ya se vislumbra una planificación estratégica que se gesta a partir de

acuerdos, una planificación que subordina la programación técnica a las definiciones políticas.

Lo que el plan no pudo tramitar es que el proyecto político estaba en disputa en el propio gabinete de Perón, esto es lo que analizo en la tesis. Era una administración que, por un lado, tenía grandes programadores y pensadores en el equipo de José Ber Gelbard¹, que traían lo mejor de la tradición cepalina² en las figuras de Carlos Leyba³, el mismo Alejandro Rofman, Benjamín Hopenhayn⁴; por otro lado, integrantes poderosísimos con manejo de los resortes presupuestarios, y, por lo tanto, de la planificación de facto, como era el caso de José López Rega⁵. Y surgió un tercer actor muy influyente: el coronel Vicente Damasco en la Secretaría General, quien estaba acompañado por Ángel Monti⁶, con un pensamiento estratégico de origen militar, docente de la Universidad

1 Empresario y militante peronista que fue nombrado ministro de Economía en la tercera presidencia de Juan Domingo Perón (1973-1974).

2 La Comisión Económica para América Latina (CEPAL), creada en 1948, es una de las cinco comisiones regionales de las Naciones Unidas. Se fundó para contribuir al desarrollo económico de Latinoamérica, coordinar las acciones encaminadas a su promoción y reforzar las relaciones económicas de los países entre sí y con las demás naciones del mundo. Posteriormente, su labor se amplió incorporando el objetivo de promover el desarrollo social. <https://www.cepal.org/es>

3 Subsecretario de Economía durante la gestión de Gelbard. Tuvo a su cargo la redacción del Plan Trienal para la Reconstrucción y la Liberación Nacional (1974-1977). En la actualidad, se dedica a la investigación, el asesoramiento y la docencia. Es director titular de la Maestría Mercosur y subdirector de la Maestría en Administración Pública de la Universidad de Buenos Aires. <https://www.argentina.gob.ar/consejo/convocatoria-para-innovadores-e-innovadoras-gubernamentales/consejo-asesor>

4 Economista de corriente heterodoxa que formó parte del gabinete en el tercer gobierno de Perón como secretario de Planificación. Fue miembro de la CEPAL y uno de los precursores de la lucha contra el neoliberalismo. También fue uno de los fundadores del Plan Fénix, creado en el 2000, cuando el país se encaminaba al desastre social, político y económico que desembocó en la renuncia del presidente Fernando de la Rúa en 2001.

5 Uno de los principales asesores de Perón y su esposa María Estela Martínez —también conocida como Isabel o Isabelita— durante sus gobiernos, que ejerció gran influencia sobre ellos. Era un fervoroso anticomunista que, desde su cargo como ministro de Bienestar Social, creó el grupo terrorista paramilitar conocido como Triple A (Alianza Anticomunista Argentina). Tras la muerte de Perón, tomó un rol preponderante en el gobierno de Isabelita y se convirtió en un virtual primer ministro.

6 Subsecretario dependiente de la Secretaría General, a cargo del coronel Damasco, en tercer gobierno de Perón.

Tecnológica Nacional. Ellos estaban pensando el Modelo Argentino para el Proyecto Nacional⁷. Estos actores no dialogaban entre sí. Hubo muy pocos encuentros entre Damasco y Gelbard. Pero mientras ellos discutían si lo que importaba era el plan Trienal o el Modelo Argentino —de hecho, Damasco quiso llevarse el plan Trienal a la Secretaría General—, el que gobernaba era López Rega.

El plan Trienal no pudo gobernar el sistema de conversación del período, estábamos ante un líder en retirada, que no lograba tener gobernabilidad sobre su propio gabinete. Eso fue aprovechado por el neoliberalismo, que puso a sus principales alfiles en el gobierno de María Estela Martínez de Perón, tanto en el Banco Central como en el Ministerio de Economía, basta recordar el plan conocido como Rodrigazo⁸. Gelbard se retiró y, junto con él, se fueron los equipos del desarrollismo nacional que habían logrado encontrarse con el peronismo.

La derrota fue previa a la última dictadura cívico-militar, y el golpe de Estado de 1976 terminó de rematar la suerte de este primer ensayo de plan estratégico. Un plan que nos deja lecciones y aprendizajes, con grandes pensadores que fueron partícipes de aquel período, con contemporáneos nuestros como Carlos Leyba que sigue escribiendo. Fue una etapa muy breve pero muy rica en lecciones acerca del diálogo social⁹.

Otro aporte que nos hace el estudio del plan Trienal es la agenda del desarrollismo nacional de las décadas de los sesenta y de los setenta que tomó Perón con temas, como, por ejemplo, la reforma agraria. Se

7 Conjunto de lineamientos políticos para un proyecto de nación que Perón presentó el 1 de mayo de 1974 en la apertura de las sesiones ordinarias del Congreso de la Nación.

8 Anunciado en junio de 1975 por el ministro de Economía Celestino Rodrigo, fue un plan de ajuste que representó una fuerte devaluación de la moneda, aumento de los servicios y topes a los aumentos salariales. Estas medidas dispararon la inflación, generaron desabastecimiento y un fuerte estallido social.

9 Recomiendo el libro *El burgués maldito*, una biografía de José Bel Gerhard escrita por la periodista María Seoane (2009, Penguin Random House).

I llevaron proyectos de ley al Congreso de la Nación —que fracasaron porque no se llegaron a tratar— de Horacio Giberti, un gran pensador de la reforma agraria en nuestro país. Perón, en su último discurso, también sumó la agenda ambiental. Hay que visitar los temas de aquel desarrollismo nacional que confluye con el peronismo en el plan Trienal, porque están pendientes. Este es otro de los aprendizajes de aquel plan: la agenda de temas.

Como intelectual y militante política con una gran formación en planificación de gobierno, ¿qué podría aportar el pensamiento de Carlos Matus a la resolución de los desafíos del mundo contemporáneo y, sobre todo, a las complejidades de la gestión pública en América Latina?

Carlos Matus es un hijo del modelo cepalino. Las cosas que intentó aquí el Instituto Nacional de Planificación Económica (INPE), en el ministerio de Gelbard, eran las mismas que ensayaba Matus en el Gobierno de Salvador Allende¹⁰. Él tuvo un doloroso tiempo, en el presidio primero y en el exilio después, para volcar sus aprendizajes en escritos que la academia tardó mucho en reconocer como una teoría de la planificación y una teoría de gobierno.

Por mucho tiempo, sus textos fueron tomados como poco serios, porque cita muy poco, hace pocas referencias académicas, no cumple con las normas APA¹¹, no sigue las reglas de la investigación. Entonces se lo consideró un pensador marginal. Fue reconocido muy tardíamente y gracias al trabajo que hizo la Fundación Altadis, que conservó sus escritos y los publicó por primera vez en Venezuela.

10 Político socialista que llegó a la presidencia de Chile en 1970, cargo que ejerció hasta 1973 cuando se produjo un golpe de Estado. Tras el levantamiento militar que lo derrocó, fue asesinado.

11 Estilo de organización y presentación de información más usado en el área de las ciencias sociales, que determina cómo se debe presentar un artículo científico.

Actualmente, está editado por muchísimas universidades y es mucho más reconocido, pero en la década de los ochenta circulaban solo borradores y manuscritos fotocopiados. Como en el caso de la teoría de la dependencia de Fernando Henrique Cardoso¹² y Enzo Faletto, se decía que era una teoría menor. Incluso en gobiernos democráticos se tardó mucho en tomar como libros de lectura y estudio académico *Dependencia y desarrollo en América Latina*, de Cardoso y Faletto, o *Política, planificación y gobierno*, de Matus.

Matus pone en palabras los aprendizajes del período, es quien explica el salto de la planificación normativa a la estratégica, es quien nos devela esa transformación que necesariamente debía ocurrir, porque la planificación normativa estaba en crisis.

Hay libros en la misma línea, algunos escritos de Celso Furtado, pero el que más claramente describió la transición entre la planificación normativa y la estratégica fue Carlos Matus. Y lo hizo en clave latinoamericana, lo que es muy importante, para que no se confunda con la gerencia estratégica que enseñaba Michael Porter en las academias anglosajonas.

En sus escritos, Matus describe su ya célebre triángulo del Gobierno, integrado por el proyecto de gobierno, la capacidad de gobierno y la gobernabilidad como tres dimensiones que deben atenderse por igual para la consecución de los objetivos de cualquier gobierno. ¿Cree que esas dimensiones son valoradas y trabajadas por igual por los cuadros políticos argentinos o algunas reciben más atención que otras? En caso de que no exista un equilibrio, ¿cómo

12 Sociólogo y político brasileño que ha desarrollado una importante carrera académica, con diversos estudios a nivel regional, nacional y global. Fue funcionario de la CEPAL y ocupó diversos cargos como senador, ministro de Relaciones Exteriores y ministro de Hacienda entre 1983 y 1994, hasta que fue elegido presidente de la República de Brasil (1995-2002).

repercute esa desigualdad de tratamiento en las capacidades de las organizaciones estatales?

El triángulo de Matus es uno de sus grandes aciertos teóricos y didácticos, porque es muy explicativo, aplicable tanto a la conducción de una sociedad de fomento como a la de una empresa o al gobierno de una nación.

Existen grandes cuadros políticos argentinos y latinoamericanos que piensan de este modo, casi diría intuitivamente, aunque no le pongan el nombre de triángulo de Matus. Considero que los cuadros intermedios y académicos tendrían que entrenarse más en pensar en esa clave, porque se puede tener el mejor proyecto, procesado por las y los mejores profesionales, pero si no se reúnen capacidades de gobierno y si no se piensa cuál es la gobernabilidad del sistema social, la elaboración técnica no sirve de nada. Es un típico defecto tecnocrático.

Me parece que las universidades han hecho demasiado hincapié en la elaboración de proyectos, con muchísimas materias, incluso algunas que yo dicto, que se centran en la elaboración de proyectos sociales, evaluación de proyectos sociales, diseño de políticas sociales, diseño de programas. Creo que ahí la academia se siente cómoda; en cambio, los otros dos vértices son más políticos.

La dimensión de las capacidades empezó a tener mucha importancia en este siglo, porque por muy bueno que sea un proyecto, si no hay capacidad, no sirve. Así que contamos con una buena producción académica referida a las capacidades estatales, pero en los cuadros intermedios de la administración pública, en los mandos medios, en los equipos, todavía falta pensar en clave triangular.

En cuanto al desequilibrio, alguno le da más importancia a uno u otro vértice y, como bien dice Carlos Matus, se necesita de los tres para

gobernar. En mi opinión, el que hay que cuidar muchísimo es el de la gobernabilidad, el del acuerdo, el de la negociación, pero sin perder de vista ni el proyecto ni la capacidad; abordar el gobierno de esta forma integral, no desde un vértice en particular.

Lo relaciono con la idea del pensamiento complejo, esto de poder tener muchos registros activos presentes al mismo tiempo.

En cuanto a la planificación, Matus ha sido tan didáctico que lo redujo a tres: tené en cuenta tu proyecto, tu capacidad para llevar adelante el proyecto y la gobernabilidad del sistema. Tenemos que hacer el ejercicio de pensar en esos tres términos, en esos tres vértices. Nos cuesta. La universidad solo se dedica al diseño de planes; recién en la última década, Matus ingresa al ámbito universitario como una lectura preferente, preferible, que incluso logra sobreponerse a Peter Evans o Hannah Arendt. Gracias a la Universidad Nacional de La Matanza, a la Universidad Nacional de Lanús, a algún esfuerzo de FLACSO, Matus empezó a estar más presente.

Ante el surgimiento de la pandemia se debatió en todo el mundo sobre la profundidad de los cambios sociales y culturales, en el sistema económico global, en la valorización social de las organizaciones estatales y del sistema de salud en particular. ¿Nota que persiste el consenso social en torno a la necesidad de construir organizaciones públicas fuertes, con el correlativo esfuerzo e inversión que ello implica, o siente que puede diluirse aquel escenario de cambio? ¿Cree que el cambio que implicó la pandemia puede brindar una oportunidad para dar un golpe de timón, transformar los procesos de gestión y potenciar las capacidades de gobierno y la toma de decisiones?

Si hay algo que hizo la pandemia es volver absolutamente vigente, necesario y casi obligatorio el pensamiento de Carlos Matus, lo que él llamaba la sala de situación, la planificación día a día, la coyuntura diaria que modifica permanentemente el plan. De hecho, en la página web del Ministerio de Salud, el espacio donde se muestran los datos y la información sobre la pandemia se llama «sala de situación», una expresión matusiana.

Cuando las y los periodistas se enojaban porque las autoridades iban cambiando las decisiones, las medidas y los criterios epidemiológicos, demostraban su analfabetismo en materia de planificación. Se mostraban claramente normativos, querían un jefe de Estado, un poder político o un poder estatal que les diera una orden simple, sencilla y que perdurara. Los datos de la pandemia iban cambiando las decisiones, y las y los periodistas se escandalizaban, cuando en realidad estaban ante una planificación estratégica. El sentido común de los medios de comunicación sigue pensando en clave de planificación normativa. El pensamiento estratégico no impregna nuestra cultura.

No olvidemos que estamos formateados por una escuela primaria y secundaria normalista, por universidades que todavía están impregnadas de autoritarismo. Creemos que nuestra manera de pensar es natural, que es la única disponible, pero es normalista, y cada vez que nos encontramos con una situación que nos obliga al pensamiento estratégico, nos escandalizamos, como le pasa a las y los periodistas. La pandemia es la mejor demostración de que cada día hay que modificar el plan.

Esa es la gran lección de la pandemia que no sirve solo para una situación tan particular. Este enfoque es útil ante los grandes problemas del cambio climático, el desarrollo con cuidado del ambiente, una agenda de

la diversidad, los derechos individuales, pero también para abordar los derechos sociales y la justicia social pendiente.

En cuanto a las innovaciones, no creo en una revolución tecnológica que se da en un momento dado. La llegada del lápiz de grafito, la imprenta o el bolígrafo fueron una revolución en su momento. La tecnología cambia permanentemente, y el Estado tendrá que innovar, contar con la mejor tecnología posible, la que permita la mayor inclusión. Y con convivencia de tecnologías: si para llegar a la puna o al Impenetrable o a la selva misionera tiene que seguir con el papel, así será, mientras hará trámites digitales en otros territorios.

Insisto, no creo que haya un momento de revolución tecnológica y además no es la capacidad estatal que más me preocupa. La más importante, para mí, es la capacidad de conducir, liderar y armar equipos alrededor de un proyecto de gobierno. Los equipos humanos tenemos problemas de roces, falta de química, enojos, que muchas veces las conducciones no saben tramitar. Aprender a liderar equipos sería la gran revolución tecnológica. De hecho, en 2015 publiqué *Evaluando en clave pública*, libro en el que pongo como primeras capacidades la de formular un proyecto de gobierno y la de conducirlo, liderarlo, coordinarlo.

La revolución tecnológica hoy se llama Silicon Valley, mañana será otro lugar. Las redes que usa una generación no son las que utilizan las siguientes, las nuevas generaciones ya manejan otras tecnologías. Así que no hablemos de revolución como un hito tecnológico que se da en un momento, la revolución tecnológica es permanente.

¿Qué aprendizajes considera que nos está dejando esta pandemia para repensar las burocracias estatales y la formación futura de sus agentes?

Pienso que hay que repactar las relaciones laborales, también enfermas de normalismo. Generamos convenios demasiado rígidos para grandes agrupamientos y llegó la hora de darles más libertad a los equipos para pactar las condiciones de trabajo. No es lo mismo un agente de la cultura que trabaja los fines de semana y de noche, o uno de prensa con horarios disímiles según dónde y en qué momento se da la noticia. Ni un equipo de Defensa Civil que sale ante la emergencia que uno que hace servicios rutinarios de atención al público en días laborables.

Y aun dentro de esos equipos, habrá grupos que trabajarán mucho mejor en forma remota y otros que tendrán que estar presencialmente. Me parece que las nuevas convenciones tendrán que dejar atrás la rigidez, para pactar con cada núcleo, con grupos de agentes en cada ministerio, en cada programa y según las necesidades de ese equipo.

La capacidad a la que apuesto es a la de liderar equipos alrededor de un proyecto de gobierno. Después, hay que darle elasticidad a la relación del Estado empleador con sus agentes. Flexibilizar en tanto dar capacidad a los equipos para acordar las formas de trabajo que sean más eficaces y eficientes para obtener bienes y servicios públicos. En materia de derechos, me quedé en 1945, y de allí hacia la ampliación. Cada vez que decimos «flexibilizar», «dar más capacidad de decisión», las y los enemigos del rol del Estado o las y los liberales enseguida piensan en términos de reducción de derechos.

En el Plan Trienal de Gestión Pública de 2004 para la Provincia de Buenos Aires, cuando fue subsecretaria de la Gestión Pública y presidenta del Instituto Provincial de la Administración Pública (IPAP), se definió la modernización como «... una posibilidad de mejora continua de la capacidad de gestión [...]. La mejora no será

considerada como tal si no favorece la inclusión social»¹³. ¿Cómo se puede actualizar el concepto de modernización, más de quince años después y luego del uso que se hizo desde diferentes miradas ideológicas, con la revolución tecnológica de por medio y bajo el parámetro de la inclusión social como eje central?

Nuestra consigna fue «Una gestión pública para la inclusión», una idea que homenajeaba a Norberto «Croqueta» Ivancich, quien fue subsecretario de la Función Pública del Gobierno de Néstor Kirchner (2003-2007). Él fue nuestro referente en la materia cuando nos desempeñábamos como secretarios de Gestión Pública, de la Función Pública o de Modernización de las provincias. Gran teórico del Estado, acuñó justamente la idea de que nunca la modernización podía ser excluyente, en los términos de Néstor García Canclini y de los pensadores del período. Y le agregó un plus, que me pareció fantástico y por eso lo tomamos: además tiene que ser incluyente, tiene que tener la capacidad de alcanzar personas que viven en la informalidad, que no llegan a nuestras oficinas, que se toman tres micros para hacer un trámite, que tardan horas en acceder a un mostrador físico del Estado. Por eso, aparecieron después tantas formas de llegada estatal por fuera de las oficinas. Esto está muy inspirado en esta idea de Ivancich de que toda modernización, innovación o reforma que hagamos en el Estado tiene que ser para incluir a más ciudadanas y ciudadanos. No solo evitar la exclusión, hacer que se sientan parte.

Modernización es una palabra de ese período, hoy no la utilizamos mucho, preferimos hablar de innovación permanente, de un Estado presente y de fortalecimiento de la gestión pública. Porque tanto la modernización como la reforma se referían a un Estado burocrático, muy pesado, que había que reformar, y ambos términos están muy ligados a programas de reducción estatal lamentablemente.

¹³ Subsecretaría de la Gestión Pública (2005). Documento 1, p. 20.

¿Podemos sumar quizás el género y la perspectiva ambiental también como elementos transversales?

Sí, por supuesto, pero también hay otras miradas transversales. Algunas son muy de época, de este período, como la mirada ambiental, la de género y la de la diversidad. Pero si no vienen acompañadas por otras transversales, como las referidas a los derechos de la ancianidad, de la discapacidad, de la niñez, pero sobre todo y abarcando a todas estas, la mirada de la justicia social, podemos quedarnos con una agenda de las élites. Que las agendas novedosas no tapen nuestras deudas con las agendas históricas. La fundamental, la de la justicia social, también, la del desarrollo incluyente y, por supuesto, nacional y soberano. Un desarrollo soberano, sin tener extranjerizado nuestro territorio, ser propietarios de nuestros recursos. Una lucha permanente contra los oligopolios, contra los monopolios y contra las grandes extensiones de tierra en pocas manos. O sea, una agenda que ni siquiera es propia del peronismo, que la comparte con el desarrollismo: acabar con los latifundios a través de una reforma agraria no lo tenemos que tomar como algo que pasó de moda. Cuidado con eso, son temas pendientes. A veces temo que las nuevas agendas, si no se piensan en clave popular, como feminismo popular o ambientalismo popular, pueden invisibilizar lo que no está resuelto. Por ejemplo, la agenda del cincuenta por ciento de las y los compatriotas bajo la línea de pobreza.

¿De qué manera el concepto de capacidad estatal, desarrollado en varios de sus textos, sobre todo en el de 2014 escrito con Gustavo Longo¹⁴, puede ser repensado luego de la experiencia de gestión con

¹⁴ Debates sobre capacidades estatales en la Argentina: un estado del arte (artículos). Revista Estado y Políticas Públicas, 2 (3), pp. 107-130.

un altísimo grado de mediación tecnológica? ¿Se puede redefinir la idea de tecnoburocracia que en ese artículo se menciona?

La verdad es que pasó «la prueba del ácido» de la pandemia, así como los diez indicadores de capacidad estatal que allí se describen. Quizás los ordenaría distinto, privilegiaría alguna capacidad por sobre otra, pero siguen vigentes: proyecto de gobierno, liderazgo, diseño estructural, empleo público, diseños procedimentales e innovación tecnológica, comunicación institucional, aspectos fiscales y de gestión financiera, compras, contrataciones e inversiones, infraestructura pública e interinstitucionalidad y evaluación.

En *Evaluando en clave pública* que desarrolló junto con Sabrina Comotto y Gustavo Longo en 2015, hay un apartado sobre innovación tecnológica, ¿qué cosas cree que se podrían sumar en ese texto luego de la experiencia vivida?

En el libro, la innovación tecnológica está entre las capacidades a evaluar, pero la ubicamos en quinto o sexto lugar, no le dimos la importancia que le otorga la academia en general y, sobre todo, las y los enamorados del gobierno abierto. No soy una entusiasta de esos temas. Este idilio con lo digital, con las computadoras, me parece como si estuviéramos seducidas y seducidos por el lápiz de grafito o la imprenta de Gutenberg. Creo que embelesarnos con nuestros inventos nos anclan a ellos, no nos permiten pensar nuevas cosas.

Consideraría más el tema federal, los consejos federales, los acuerdos, las convocatorias, pero insisto con que las dos primeras capacidades, definición de un proyecto de gobierno y liderazgo y conducción, siguen siendo las más necesarias. No siento que la pandemia haya traído un tema novedoso, quizás el rol del privado, cómo sería ese acuerdo habría que pensarlo mejor. El tema de estos poderes fácticos

y que hayan aparecido enormes empresas que sextuplican los presupuestos nacionales, las empresas de Silicon Valley, las grandes corporaciones financieras.

A otra cosa que quizás no le dimos la suficiente preponderancia es a las relaciones entre las naciones. Hoy el mundo está mucho más cerca, interactúa mucho más, le daría mayor espacio a la reflexión sobre la construcción de la región, del bloque latinoamericano. Le daría más importancia a nuestras relaciones multilaterales, sobre todo a la luz de la visita del presidente Alberto Fernández a China y a Rusia en febrero de 2022, y en materia regional, del enorme discurso de la vicepresidenta Cristina Fernández de Kirchner en Honduras¹⁵. A nuestras capacidades estatales les faltaría un capítulo dedicado al bloque regional y a las relaciones multilaterales.

¿Cuáles cree que son los desafíos para un organismo como el INAP en el entramado que surge entre las históricas necesidades de formación, la pandemia, la revolución tecnológica y los escenarios probables de profundas transformaciones sociales del futuro?

Como manifestamos en el artículo «Continuidades y rupturas en la formación para el gobierno y la gestión de lo público», que escribimos con María Celeste de Pascual, la formación para el gobierno obliga a revisar los programas de capacitación destinados al funcionariado. En muchos casos, la naturalización de una actividad estatal reducida a lo administrativo hace perder de vista la necesidad de formular una propuesta superadora de los cursos dedicados a la atención al público o al procedimiento administrativo. En muchos casos, esta capacitación se

¹⁵ La conferencia «Los pueblos siempre vuelven» tuvo lugar en el auditorio de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras, el 27 de enero de 2022, en ocasión de la asunción de Xiomara Castro como presidenta.

«moderniza» incorporando cursos de informática, perdiendo de vista el valor de un debate previo sobre el rol que están llamados a cumplir las y los agentes del Estado.

La formación de las trabajadoras y los trabajadores estatales debe reconocer que la actividad política forma parte de la gestión del Estado, obligado a gobernar y gestionar a partir de un mandato popular. Este currículum no es neutro, como no lo fue el Estado que instauró el régimen conservador o el neoliberal de los años noventa.

En este sentido, las experiencias de formación de cuadros políticos, sindicales, religiosos y sociales que promovieron la justicia distributiva a lo largo del siglo XX tienen mucho que aportar a la formación de gestoras y gestores públicos, cuya tarea en ningún caso se reduce a la administración de procesos. La militancia y el compromiso, las luchas populares, las concepciones políticas y económicas en pugna, temas ausentes en los cursos destinados a la función pública, deberán quedar definitivamente incorporados. De otro modo, y si los espacios de capacitación remanentes en el Estado se circunscriben de manera inercial a las destrezas instrumentales, el Estado quedará reducido a la burocracia que conviene a los poderes fácticos.

Todo programa de formación debe anclar en el proyecto de nación que le da origen y sentido. Lo destaco porque, desde la época en que estaba en el INAP, me preocupa que nuestros institutos de formación estatal necesariamente deben dar formación política a las y los agentes estatales. Esto no supone adoctrinamiento en una sola línea ideológica ni que se afilien a ningún partido, pero sin formación política, sin capacidad de análisis político, no podés ser agente estatal. Todo lo demás es herramiental, pero para gestionar hay que saber los rudimentos del gobierno, la teoría del gobierno, que es una teoría política.

Entonces, creo que el gran desafío de nuestros institutos es no caer en ser meros reproductores o transmisores de tecnología, de herramientas técnicas. Tendrían que ser espacios de formación política, sin miedo ni a la palabra ni a la acción. Porque es distinto a la idea que hubo en los años noventa de la Escuela Nacional de Gobierno para partidos políticos, que es tarea del Ministerio del Interior con los partidos políticos para la formación de sus cuadros. Me refiero a la formación de las trabajadoras y los trabajadores públicos en el INAP y en sus oficinas satélites, en la Escuela del Cuerpo de Abogados y Abogadas del Estado y en todos los espacios de formación pública.

Por su parte, el otro pecado que no podemos cometer es creer que la gestión necesita solamente capacidades duras, ciertas tecnologías, que habrá que conocerlas, pero también hay que hablar de las blandas, como conformar equipos, comunicar, negociar. También habrá que formarse en valores.

Yo no sé cómo fue la formación que tuvieron las y los agentes de salud de la Provincia Buenos Aires que actuaron durante la pandemia, en la campaña de vacunación, pero la quiero para las trabajadoras y los trabajadores públicos. Cómo atendieron a las personas adultas mayores, cómo las recibieron, cómo las cuidaron, cómo les explicaron. Nos dimos cuenta de que se podía. Quiero a esa persona que imaginó, a esa persona que formó a esas y esos agentes. No sé si fue Daniel Gollan¹⁶, Nicolás Kreplak¹⁷ o la Escuela de Gobierno en Salud de la Provincia de Buenos Aires. Pero esa actitud integraba tres grandes dimensiones: capacidades ético-institucionales, capacidades técnico-profesionales y capacidades actitudinales.

16 Ministro de Salud de la Provincia de Buenos Aires (2019-2021).

17 Viceministro de Salud bonaerense (2019-2021), actual ministro de Salud.

En esas y esos jóvenes que nos atendieron en la vacunación, lo ético-institucional estaba presente, sabían a qué políticas y a qué ética respondían, estaban en favor de un proyecto de país y de salud. Cumplían con facilitar el derecho a la salud de la población. También sabían técnicamente cómo vacunar y además se comunicaban bien con personas de ochenta o noventa años. La gestión no debe reducirse a lo técnico, sino abarcar estas tres dimensiones del trabajo público.

En ese sentido, el rol del INAP y de todos los espacios de formación son centrales, tienen que tener una altísima jerarquía en el Estado. Y deberían dejar de sentir culpa por dar formación política. ¡Basta de ser culposos con eso! La formación tiene que abarcar también a dirigentes, cuadros sociales y gremiales, porque cuanto más comunidad organizada haya y más dirigentes sociales formados haya, mejor va a ser la interacción de la comunidad organizada con el Estado. Desde el IPAP hacíamos formación de dirigentes políticos y sociales: fomentistas, educadoras y educadores sociales, dirigentes de clubes.

Finalmente, ¿qué elementos encuentra en las agendas públicas emergentes que den cuenta de las necesidades que se fueron mencionando para fortalecer y modernizar el Estado y cuáles aún no?

Creo que debemos jerarquizar las áreas de gestión pública, las de fortalecimiento de las instituciones, esa es la deuda pendiente. Quedó claro en la pandemia, y esto es una convicción histórica del peronismo, que el Estado es esencial en nuestra vida. Quienes están en contra van a señalar las debilidades. Un Estado fuerte, profesional, con agentes muy formados y seleccionados por medio de procesos de concurso claros que no sean normalistas y que no evalúen solamente capacidades técnicas.

Estados ágiles, con burocracias cada vez más expeditivas. Existe una deuda pendiente en materia procedural, hay trámites burocráticos

muy engorrosos que se han vuelto aún más con la pandemia y las trámites remotas. Esas son las deudas, es necesario un Estado cada vez más dinámico, sencillo y simple, cada vez más cercano.

Creo que hay que jerarquizar esas dos áreas: gestión pública y diseño de trámites, para que estén al servicio de las pymes, de las y los dirigentes de clubes, de las personas de a pie. Fuimos y somos capaces de hacerlo, lo hicimos con el trámite de la asignación universal por hijo (AUH), con el Plan Progresar, con el documento nacional de identidad, tendremos que ser capaces de hacerlo con todos los trámites.

3

Fortalezas, debilidades y oportunidades de la administración pública en Iberoamérica

Entrevistado

Francisco Velázquez López

Secretario General del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) desde 2018 (reelegido en 2020). Licenciado en Ciencias Políticas y Económicas, ha realizado cursos de doctorado. Autor de numerosos escritos y colaboraciones sobre temas relacionados con la administración pública, el liderazgo y el trabajo en equipo en las administraciones públicas, la protección civil y la gestión de crisis, la seguridad española y los cuerpos de seguridad.

Recuperando un proceso tan difícil como el de la pandemia, como referente del campo y como Secretario General del CLAD, ¿qué capacidades humanas y qué herramientas tecnológicas hubieran necesitado los gobiernos y, en particular, los latinoamericanos, para abordar mejor una situación tan cambiante como la que seguimos transitando, si cabe la posibilidad de generalizar?

Creo que la pregunta es muy actual y oportuna. La idea esencial que en el CLAD defendemos es, básicamente, que con mayores recursos hubiéramos tenido mejor acceso a la tecnología y llegado a más capas de la población e incluso a territorios más lejanos de nuestras grandes capitales y urbes. Dicho esto, hay que destacar que todas las administraciones iberoamericanas han tenido un comportamiento que, si no ha sido ejemplar, al menos se ha acercado a la ejemplaridad, ya que han hecho un esfuerzo considerable. Muchos funcionarias y funcionarios públicos se han esforzado no solo en innovar, sino incluso en estudiar la mejor manera de llegar a los colectivos a los que no podían llegar.

Esto puede predicarse de todos los países iberoamericanos: Argentina, pero también Chile o Brasil, o países tan alejados de vosotros, como pueden ser Guatemala, Honduras o El Salvador. Es decir, en general, todos los países han hecho este esfuerzo. El problema que estamos detectando en los últimos tiempos es que esa imposibilidad pandémica de asistir, por ejemplo, a las oficinas y a los trabajos de los funcionarios públicos se está convirtiendo también en una rémora para la ciudadanía. Cuando estaba absolutamente justificado a causa del contagio, era necesario permanecer en los domicilios, pero en la medida en que ha ido bajando la incidencia de la pandemia, creo que se impone la obligación de un servicio lo más normal posible y, en consecuencia, presencial. Las oficinas tienen que estar abiertas. El funcionamiento de las administraciones públicas cuando es presencial es mucho mejor

que cuando una administración solamente actúa por vía virtual. La virtualidad tiene su sentido para todas las personas que tienen una determinada edad y la capacidad de desenvolverse en una cultura virtual o digital. Pero todas aquellas generaciones que son posteriores o que no tienen medios económicos para el acceso virtual o los recursos suficientes tienen mayores dificultades.

Por lo tanto, a un comportamiento positivo de las administraciones públicas, y de los servidores públicos, no podemos ahora adjuntarle un comportamiento no especialmente accesible para la mayoría de la población. Si podemos acceder de forma personal, es decir, un tratamiento presencial de las administraciones, hagámoslo ya, rápidamente. Es más, los países más desarrollados así lo están haciendo.

En su libro *El burócrata disruptivo*¹, se pueden encontrar las definiciones más relevantes de la innovación, la situación y las dificultades existentes, la forma de enfrentarse a ellas y las herramientas prospectivas suficientes para afrontar los retos que se acumulan para las administraciones públicas en esta época. Puede mencionar cuáles considera elementos claves y por qué hoy es necesario pensar en un burócrata disruptivo.

Creo que el elemento clave básico consiste en que las administraciones públicas han sido vehículos de innovación durante muchos años, podría decirse que incluso siglos, desde el Renacimiento. La administración en ese momento eran los gobiernos y, a partir del siglo XIX, las administraciones públicas han sido vehículos de innovación. ¿Qué es lo que está ocurriendo en los últimos cincuenta años aproximadamente? Que la innovación parte mucho más de la sociedad, sobre todo, en esta era digital en la que vivimos.

¹ <https://clad.org/wp-content/uploads/2021/05/El-bur%C3%B3crata-disruptivo.pdf>

Se genera la innovación en la sociedad, en las empresas y en las administraciones públicas que, en su momento, fueron también pioneras. No olvidemos que, por ejemplo, internet nace de una institución pública, del Pentágono, del Ministerio de Defensa, y así podemos citar, como señala Mazzucato, las innovaciones procedentes de las investigaciones de la NASA. Por eso, también hay quien cita algo que no nos gusta demasiado, pero que es la realidad: que las guerras hacen avanzar también la tecnología. Pero dejemos ese tema, porque nos entristece a todos en la coyuntura actual².

La innovación, que transita en especial por la sociedad y por las grandes empresas, tiene que ser abrazada totalmente por las administraciones públicas. En cuanto a cómo hacerlo, decíamos antes que las administraciones públicas necesitan recursos, pero también necesitan *cambiar el chip*. Es decir que se tiene que plantear y llevar a cabo la colaboración público-privada, hacer alianzas con otras instituciones públicas, privadas y de la sociedad civil, de manera que la innovación pueda ser de inmediato aplicada en las administraciones públicas.

La gestión del conocimiento puede servirnos de ejemplo. La inmensa mayoría de los datos relevantes para el avance social, para la gestión pública y, en especial, para la elaboración de las políticas públicas, incluso para el devenir político y democrático de la sociedad, están en manos del Estado. En consecuencia, esos datos no pueden estar solo archivados, sino que tienen que ser utilizados por los ciudadanos, con las garantías adecuadas de protección de los datos de carácter personal. La innovación es una necesidad acuciante, en la que también debemos de formar a nuestros funcionarios, a los nuevos y a los antiguos, de manera que, y esa es la idea central del libro, no se comporten solo como individuos

2 Al momento de realizar la entrevista, Rusia entró en conflicto con Ucrania.

que son capaces de aplicar las leyes de forma correcta y justa. Eso ya casi se presupone de las administraciones públicas.

Ahora lo que tienen que buscar también es capacidad prospectiva de hacer una actuación de futuro y reflexionar sobre lo que puede ocurrir. Es el pensamiento estratégico y, por eso, hablamos de la disruptión: no vaya usted siempre por el camino transitado con anterioridad, diríjase de vez en cuando hacia otro camino. Por supuesto, después de haberlo valorado, de ver los recursos adecuados, de haberlo estudiado, discutido, pero esa es la forma de encontrar la innovación. Lo señalan los científicos desde hace cientos de años: si hubiéramos hecho siempre lo mismo, jamás hubiéramos encontrado nuevos caminos, otros elementos científicos que nos permiten avanzar y progresar no solo en la ciencia, sino en el desarrollo humano.

En el ámbito de la administración pública, hacemos bien las cosas, pero también tenemos que transitar por caminos distintos: es lo que han hecho las grandes empresas innovadoras. Hay un elemento que conviene en especial recalcar: en las administraciones públicas, tenemos un miedo absoluto al fracaso. Esto no puede ser. Abrimos los ojos tremadamente asustados cuando alguno de los proyectos puede fracasar. ¿Es que creemos que las grandes empresas que ahora han triunfado acertaron a la primera? No acertaron a la primera, se equivocaron muchas veces. El tesón es probablemente una cualidad imprescindible del liderazgo en la administración pública: insistir en los proyectos una y otra vez, a pesar de las dificultades presupuestarias y políticas.

Esta reflexión también tiene que ver con la innovación y el pensamiento estratégico. Hay que abrir caminos y, en algunos de ellos, las administraciones públicas se van a equivocar. Es verdad que tenemos que minimizar los riesgos y estudiarlos adecuadamente, pero también vamos a errar y, luego de varias veces, probablemente, encontraremos

un mejor camino en el que servir, de una forma más eficaz y efectiva, a la ciudadanía.

Está siempre presente el debate sobre la evaluación de la efectividad y la eficiencia, la relación recursos y resultados en la gestión pública. ¿Qué aspectos podrían resolverse de manera más eficaz mediante la innovación pública y la integración de nuevas tecnologías en la gestión estatal?

Debemos trabajar esencialmente con la posibilidad de buscar nuevos modos de hacer las cosas. En este último libro, hablamos de disruptión, pero también de otro concepto, el de la asincronía. El concepto de la asincronía suena raro y en las administraciones públicas, más. Considero sinceramente que, salvo en casos muy especiales, hay que eliminar los horarios rígidos de resolver los asuntos de la administración pública.

Nos han educado en que se presentan los documentos de nueve a dos y de cinco a siete y acaba el plazo del día treinta y uno. No es tan importante esto, se puede poner un ejemplo relevante: si ahora queremos ir a Singapur, emitimos el pasaje sea la hora que sea, por medio de nuestro ordenador o de nuestro *laptop*, lo hacemos de forma inmediata, lo pagamos y además nos envían el pasaje para que lo tengamos en nuestro celular.

¿No hay decenas de certificados, de asuntos, de papeles, de trámites, que la administración pública puede hacer a cualquier hora del día o de la noche? Sobre todo, si hemos avanzado sustancialmente en el ámbito de la digitalización.

La digitalización tiene un correlato inmediato: puede ser automática y, por tanto, lo mismo da hacerla en un horario que en otro, en un plazo que en otro. Obviamente, habrá que tener algún plazo final, pero, por

ejemplo, ahora me encuentro en España y acabo de hacer la declaración de la renta. En todos los países iberoamericanos, prácticamente todo el proceso de declaración de la renta se ha automatizado, y todos los ciudadanos lo pueden hacer a cualquier hora del día o de la noche.

Entonces, la pregunta inmediata es: ¿Cuando le interesa al Estado, se puede hacer, pero cuando le interesa a la ciudadanía, tenemos todo tipo de dificultades? Esto no tiene sentido, tenemos que caminar para utilizar la tecnología, de manera que el concepto que señalamos de la asincronía, es decir que el tiempo no tenga tanta importancia, pueda ser una realidad, porque eso sí que facilita a los ciudadanos su vida, su trabajo, su relación social, y, en suma, mejora su calidad de vida.

En muchos de sus escritos, hace referencia a la necesidad de contar con recursos y personal altamente capacitado o especializado en el Estado, más allá de las funcionarias y los funcionarios ejecutivos vinculados a un gobierno particular. ¿Cómo cree que esta situación dialoga con la dificultad de los Estados en América Latina para atraer profesionales del campo tecnológico/digital? ¿Considera que esta dificultad complejiza la integración de las TIC a la gestión pública?

Hay varios sistemas de atracción que algunos países utilizan. Por ejemplo, ahora criticaban al presidente francés Macron «por la excesiva» utilización de las empresas de consultoría, muchas de ellas de carácter tecnológico, para la realización de actuaciones. Y eso también está funcionando en la inmensa mayoría de los países iberoamericanos. ¿Cómo se consigue o cómo se puede uno acercar a lo ideal en esa materia?: atrayendo a los funcionarios, a los expertos tecnológicos o no tecnológicos con unos sueldos dignos, como primera cuestión. Si la diferencia salarial con el sector privado es grande, es difícil atraer talento a la administración pública.

Segunda cuestión, por supuesto, hacer alianzas con empresas determinadas a las que se les pida exactamente cuál es el trabajo, el asunto o la aplicación que uno quiere desarrollar. Y, en tercer lugar, tratar de que las administraciones públicas recuperen la confianza ciudadana, porque habrá personas como nosotros que no tienen grandes deseos de trabajar para una empresa, sino que están perfectamente satisfechas cuando trabajan para el común de la ciudadanía. Trabajan para el Estado, eso es lo que se denomina vocación de servicio.

Pero la vocación de servicio se quiebra si maltratamos al funcionariado público. Y también la capacitación tiene que ver con eso. Es decir, vosotros en el INAP, obviamente, trabajáis también los aspectos relacionados con la ética, con la capacitación en materia tecnológica, porque capacitarse en este aspecto no es solo saber encender el *laptop* o utilizar el Word o el PowerPoint, sino que es bastante más.

Y en ese sentido, creo que hay países, y vosotros así lo hacéis en la Argentina, que capacitan de forma sistemática, mientras que otros países no lo hacen prácticamente más que en el momento de acceso a la función pública. Luego, se olvidan de los funcionarios, sean estos bajos, medios o altos, da absolutamente lo mismo. Así pues, este conjunto de actuaciones se puede llevar a cabo coaligándose con las universidades, con los expertos, viendo e imitando lo que se hace en otras instituciones. Por ejemplo, en los congresos del CLAD, existe un área específica relacionada con la tecnología o con los otros aspectos en la que se pueden ver innovaciones, maneras de actuar distintas para solucionar problemas o emprender nuevos caminos.

Por ejemplo, en el CLAD este año vamos a hacer un seminario importante, que va a tener lugar en la Ciudad de Buenos Aires, y allí uno de los temas a discutir será precisamente este, ver de qué manera utilizamos nuevos métodos de capacitar a la gente, en qué materias, con qué frecuencia,

con qué tipo de profesores. Es decir, la capacitación debe ser un elemento no solo para aquellas personas que deben profundizar en conocimientos de carácter tecnológico, sino de todos. La tecnología es algo que está en nuestra vida cotidiana.

La entrada de los ordenadores, de las computadoras, en la administración tuvo alguna resistencia también. Los empleados estaban cómodos con la máquina de escribir, consideraban que era buena y la dominaban perfectamente, mientras que lo nuevo era algo desconocido y complicado de manejar. Porque, claro, las aplicaciones que tenemos ahora son mucho más accesibles, pero recordad que las primeras eran más complejas y, al final, toda cuestión nueva genera resistencia al cambio.

Por lo tanto, trabajar en ese aspecto ha sido, hace veinticinco o treinta años, uno de los elementos esenciales de los institutos de capacitación relacionados a la administración pública. Ya no. Obviamente, ahora es para conocer cuestiones de mucho mayor relieve, pero, en todo caso, las aplicaciones serán cada vez más complejas y cada vez más accesibles, pero también habrá que conocerlas para sacarles un rendimiento adecuado.

Paralelamente, ¿cómo dialoga en la actualidad esa necesidad de profesionalización estatal con miradas críticas que, a partir de cierta estigmatización del rol y las capacidades del Estado y sus agentes, vuelven a proclamar la necesidad de achicar el Estado y su poder de intervención en la economía?

Me parece que «vamos ganando», como decía un famoso político en relación con otro tema. En la crisis de 2008, se impuso la idea del «Estado más pequeño», «gastar menos», «hay demasiados funcionarios», «la sociedad no tiene por qué hacer frente a tantos impuestos». Pero el golpe que hemos recibido todos con la pandemia ha sido brutal. Hemos comprobado que en aquellos países donde los recursos de salud pública,

sanitarios, de seguridad, de protección civil, eran mayores, el resultado fue que la pandemia se combatió más eficazmente. Por el contrario, en aquellos países donde la estructura de salud pública y de sanidad era mucho más reducida, ha habido grandes problemas, mayores problemas.

Desde luego que el contagio nos ha agarrado a todos, pero creo en algo que dijo Joseph Stiglitz hace tiempo, que ahora ya casi nadie se atreve a decir que los Estados tienen que ser más pequeños, porque si hubieran sido más grandes, hubiéramos combatido mejor la pandemia. Y, probablemente, en este momento, incluso en los ámbitos más neoliberales, se plantea siempre que el Estado tiene que tener una fortaleza adecuada en esta materia y en otras muchas más. Porque también se han dado cuenta de que si hubiéramos tenido, como comentábamos al principio de esta conversación, más medios tecnológicos y humanos, hubiéramos llegado más fácilmente a resolver los problemas de la población. Y esto tiene su importancia social, además del plano político y económico.

Las propias empresas privadas han tenido que hacer un esfuerzo para prestar los servicios desde lugares remotos o desde el domicilio de los propios prestadores. En consecuencia, y por eso decía la broma de «vamos ganando», estimo que en este momento el planteamiento general en todos los países, incluidos el Banco Mundial y las grandes organizaciones internacionales, es el fortalecimiento de estas instituciones públicas para prestar los servicios adecuadamente, ya sea de forma tecnológica o con recursos humanos suficientes, capacitados y con retribución adecuada.

No podemos decir que tenemos una administración pública fuerte, porque tenemos muchos millares de funcionarios, sino que el funcionariado tiene que estar también dignamente retribuido y objetivamente organizado.

¿Qué aprendizajes considera que nos está dejando esta pandemia para repensar las burocracias estatales y la formación futura de

sus trabajadoras y trabajadores? ¿Qué incidencia le atribuye, en ese sentido, a las instituciones responsables de la formación de las y los agentes del Estado, como es el caso del INAP Argentina?

Distinguiría dos elementos. Primero, la enseñanza que nos llega es que los procesos selectivos para pertenecer a las administraciones públicas deberían estar genéricamente mucho más profesionalizados en todos los países. El ámbito de la decisión política es el que le corresponde constitucionalmente, pero ese no tiene que llegar a los niveles que deben ser profesionales y neutrales. Con mucha frecuencia, está llegando el ámbito político en muchos de los países iberoamericanos. Tiene que, de alguna forma, establecerse un tope, de manera que las administraciones públicas pervivan en su realización, en su inteligencia y en su capacidad más allá de los gobiernos correspondientes. Esto es un axioma que tenemos presente, pero que se cumple poco, y por eso, el CLAD empuja en relación con ello desde su fundación en 1972.

El segundo aspecto se refiere también a que las cohortes de nuevos servidores públicos que vayan siendo seleccionados no deben ser elegidos tanto por los conocimientos, como ha sido el sistema habitual, sino por las competencias o habilidades. ¿Por qué razón? Porque, al final, en el celular tienes todos los conocimientos y desafío a que me pregunten por la última sentencia del Tribunal Constitucional de cualquiera de los veinticuatro países del CLAD, relativo, por ejemplo, a la selección de funcionarias y funcionarios.

Este pequeño aparato me lo da en fracciones de segundo, mientras que yo no podría quizás saberlo todo. Ni siquiera ahora tengo que consultar una enciclopedia, sino que el celular me lo da de una sentencia que acaba de salir hace minutos. Lo que significa que lo que nos interesa es personas que sean capaces de resolver los problemas, que tengan habilidades tecnológicas, sentido común, que sean capaces de trabajar en

equipo, que sean capaces de liderar y ser resilientes ante los problemas, en definitiva, transitar por caminos nuevos practicando la disruptión.

Es decir, el planteamiento ha de ser distinto. Desde la época de la burocracia clásica de la que nos hablaba Max Weber hace cien años, ha continuado siendo casi el mismo. Sin embargo, tenemos que ir cambiando para ser capaces de resolver los asuntos. De hecho, determinadas organizaciones internacionales hace tiempo que están tratando de seleccionar a sus funcionarios sobre la base del conocimiento de las habilidades o competencias.

¿Y qué papel le cabe ahí a los INAP? Exactamente el papel de auxiliar en esta materia cuando es de su competencia y cuando no lo es, al menos en la recepción, en la inducción de los funcionarios nuevos, en capacitarlos para resolver los problemas, más allá de tratar de introducirles en el cerebro las últimas sentencias, decretos o las últimas órdenes ministeriales que se refieren a los temas correspondientes. Hay que conocer las materias, pero, sobre todo, hay que saber cómo resolver adecuadamente en el marco de las normas de aplicación.

Por ejemplo, en la mayoría de los países, la producción legislativa ha sido altísima en relación con la pandemia. Es casi imposible retenerla. Sin embargo, es muy fácil llegar a los lugares donde están recogidas, y este es el elemento esencial: enseñar, capacitar a los servidores para resolver los problemas, es decir, que tengan las competencias adecuadas para llegar a la solución de los problemas y transitar por nuevos caminos para encontrar soluciones.

En un artículo recientemente publicado, titulado «Tecnologías para los ciudadanos»³, reflexiona sobre el uso de las TIC en la

³ <https://www.elnacional.com/opinion/tecnologias-publicas-para-los-ciudadanos/>

gestión pública, su potencial, pero también sus riesgos. ¿Podría comentarnos cuáles son en este momento los elementos positivos y negativos de las nuevas tecnologías? ¿Se profundizaron ambos extremos durante la pandemia?

Los positivos son la capacidad de acceso, que las personas pueden tener incluso en lugares remotos, siempre que haya wifi, luz eléctrica y condiciones adecuadas, pues iguala a la persona que está lejos con la persona que está cerca. Es decir que, teniendo en cuenta que todos buscamos la igualdad, conseguiríamos la igualdad en el acceso.

Entre los factores negativos, la utilización errónea y negativa de los algoritmos para la solución de los problemas. Los norteamericanos han hecho ya estudios muy relevantes en los que, por caso, para la concesión de determinadas ayudas sociales a las familias se introducen una serie de datos en una aplicación, un algoritmo que prima unos factores por sobre otros, o que castiga, sanciona determinadas actuaciones respecto de otras. El resultado final no era justo, porque el algoritmo puede primar personas que sean de una raza o de una etnia, de una edad determinada, que no hayan tenido ningún problema con la justicia, que no hayan estado en la cárcel o que no estén demasiado excedidas de peso... puede introducir muchos factores que sean discriminatorios.

Con frecuencia, son las empresas privadas las que introducen estos factores y los venden a la administración pública correspondiente. Y cuando han tenido problemas las administraciones públicas o cuando determinadas organizaciones sociales o universidades han denunciado esta situación, la empresa ha dicho: «El algoritmo es mío y no voy a revelar cuáles son las condiciones». Claro que esto crea indefensión en las personas. Tenemos que legislar para controlar este tipo de cuestiones en las que nos encontramos con un problema que conocemos y que está en la vida real: no es tan fácil controlar a

Twitter, a Facebook, a Instagram. Es decir, son grandes corporaciones que a veces tienen más poder que los propios Estados y que, además, cuando transgreden u obstaculizan determinadas actuaciones, incluso socialmente, se considera que eso es negativo.

En consecuencia, son límites a la libertad de expresión, pero los Estados con frecuencia tienen que defender de alguna manera los principios constitucionales. Hay excesos, pero también hay defectos, y con eso quiero decir que las tecnologías también nos introducen en nuevos mundos de dificultad. En un mundo de dificultades especialmente sofisticadas, tenemos que tener también funcionarios públicos que entiendan de este tipo de cuestiones, y en alianza, por ejemplo, con las universidades. Han de ponerse límites para que no estemos absolutamente dependientes de empresas que, en definitiva, estén buscando su propio beneficio, como es legítimo.

Para finalizar, en la Carta Iberoamericana de Innovación en la Gestión Pública⁴, publicada por el CLAD el 8 de octubre de 2020 en un contexto de gran incertidumbre, se reflexionó acerca de la gestión del conocimiento, la inteligencia colectiva, la inteligencia artificial y la robótica en la administración pública. Transcurridos dieciocho meses de una evidente excepcionalidad desde su publicación, ¿cree que hubo avances y nuevos desafíos?

En el CLAD estamos muy contentos de la Carta y de sus resultados. Primero, porque intervinieron prácticamente la totalidad de los países, especialmente la Argentina, que hicieron varias observaciones que modificaron su contenido. Segundo, porque realizamos un total de ocho borradores hasta que fue aprobada por unanimidad por parte de los países. Y tercero, porque, por ejemplo, durante el último congreso del

⁴ <https://clad.org/wp-content/uploads/2020/10/Carta-Iberoamericana-de-Innovacion-10-2020.pdf>

CLAD, en los diversos paneles existentes, era una referencia continua de los académicos, las personas funcionarias y los expertos funcionarios que estaban allí expresando su opinión. Creo que los países y los gobiernos han puesto en marcha actuaciones en el sentido general de lo que estamos hablando, es decir, la innovación ha cobrado fuerza.

Se prima en las administraciones públicas, en unas más y en otras menos, en unos servicios más y en otros menos, la posibilidad de introducir nuevas formas de trabajar para ser más efectivos. La tecnología y la pandemia han ayudado a esto, porque no había más remedio que hacer frente a esta inmensa dificultad, que esperemos que nos abandone ya.

Por lo tanto, la utilización sistemática de la tecnología ha hecho también que la innovación haya entrado incluso en lugares donde el procedimiento de solución de los asuntos era absolutamente clásico y dieciochesco, porque no ha habido más remedio por parte de muchas organizaciones que ponerse al día, aunque solo fuera trasladar el trámite al ámbito virtual. Ya es una ayuda, un arreglo, un avance. En consecuencia, este es el planteamiento que queríamos para comenzar en el ámbito del cumplimiento de la Carta de Innovación en la Gestión Pública, que habla de los algoritmos, la gestión del conocimiento, el pensamiento estratégico, la inteligencia artificial, la robotización de los procedimientos.

También pretendíamos, por una parte, quitar miedo a las administraciones públicas relacionándolas con la inteligencia artificial, la robotización, la introducción de los algoritmos, aspectos en los que conviene que de alguna forma tengamos unas administraciones públicas vigilantes. Pero, por otra parte, también procede que todo esto se vaya extendiendo, porque no cabe duda de que cuando las soluciones y las aplicaciones se hacen bien, constituyen una ventaja para la ciudadanía.



Las tecnologías desde el enfoque de Derechos Humanos: inclusión e igualdad

Autoras

Gabriela Alegre

Directora Nacional de Formación de la Secretaría de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación. Presidente de la Asociación Civil Buena Memoria e integrante del Consejo de Gestión del Parque de la Memoria de la Ciudad de Buenos Aires y del Directorio de Organismos de Derechos Humanos del Ente Público Espacio para la Memoria de la ex-ESMA. Cursó estudios de Ciencias Sociales en Brasil y en la Argentina.

Miranda Cassino

Asesora especializada en educación en la Secretaría de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación. Doctoranda e investigadora del Centro de Estudios en Historia, Cultura y Memoria (Observatorio de Memoria, Género y Derechos Humanos) de la Universidad Nacional de Quilmes. Magíster en Derechos Humanos por la Universidad Nacional de Tres de Febrero. Docente de grado de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires y de posgrado en temáticas de género y violencias en las universidades nacionales de Quilmes y Lanús.

Resumen

El presente capítulo recupera los alcances y las limitaciones en los avances de las tecnologías digitales desde una perspectiva de los derechos humanos. Aborda, sobre todo, la necesidad de tener en cuenta y modificar desde el Estado las restricciones en la accesibilidad a estas nuevas herramientas. Se destaca la compleja relación entre las TIC y los derechos que surgen cuando desde los ámbitos de desarrollo no hay una perspectiva por fuera de lo instrumental, que promueva la importancia de una mayor capacitación al respecto. Se profundiza sobre la necesidad de promover derechos que se ponen en tensión en el mundo digital, el diseño de políticas públicas con perspectiva de derechos humanos, inclusivas y con principios de igualdad y no discriminación. Finalmente, se reflexiona sobre la educación virtual en derechos humanos.

Palabras clave

Derechos humanos, igualdad, equidad, políticas públicas

Introducción

Las tecnologías de la información y comunicación (TIC) modificaron completamente las interacciones entre las personas. Este cambio radical en nuestra forma de relacionarnos —ya sea entre personas o entre estas y cualquier tipo de institución— nos modifica también en términos de autopercepciones, de distancias y cercanías, de factibilidades y obstáculos. El enorme abanico de posibilidades que se abren, tanto para la gestión de la cosa pública como para la canalización de aspiraciones y demandas sociales, hace necesario que nos tomemos un momento para reflexionar en torno a sus alcances y límites.

Si comenzamos nuestro análisis centrando la mirada en las personas, notamos que la masificación en los usos de las tecnologías se presenta como instancia superadora de distancias —acercando, por ejemplo, bienes y servicios a comunidades alejadas de centros urbanos— y habilitadora de nuevos usos —por ejemplo, en el caso de personas con discapacidad—. Sumado a ello, la factibilidad de hacer accesibles contenidos y herramientas resulta un salto de dimensiones nunca antes conocidas.

La contracara de ello es que sabemos que aquí se despliegan también cuestiones relativas a la materialidad de esa factibilidad. Es decir, la capacidad económica efectiva de las personas de contar con los soportes que hacen las veces de intermediarios —computadoras, tabletas, teléfonos—, el alcance real de los soportes técnicos necesarios para garantizar la operatividad —redes, infraestructuras, etcétera—, la posibilidad de pagar los servicios que brindan el acceso y las regulaciones que rigen dichos mercados —límites y requisitos mínimos impuestos a las empresas propietarias y proveedoras de dichos bienes y servicios—.

Como señala el Comité de Expertos del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, la relación entre las tecnologías y los derechos humanos es compleja. El mundo que se desarrolla a partir de las nuevas tecnologías no se amolda de modo lineal al paradigma tradicional de los derechos humanos. Por ello, resulta fundamental interesar a los instrumentos de protección —desde tratados y convenciones hasta prácticas concretas— para revisar y redefinir las formas de ejercicio de la protección y promoción de los derechos humanos en la era digital. Sumado a ello, es de suma importancia señalar la falta de diálogo entre el mundo de las ingenierías digitales y la comunidad de derechos humanos. El informe lo destaca de esta forma:

La comunidad de la ingeniería carece de un entendimiento de los derechos humanos y la comunidad de los derechos humanos no comprende las tecnologías. Un nuevo sistema tecnológico podría mejorar el goce de algún tipo de derechos humanos, pero simultáneamente impedir el ejercicio de otros, resultando en un paradójico intercambio entre derechos. Es por ello por lo que existe una necesidad urgente de que los estudiosos de los derechos humanos operacionalicen un marco comprensivo de derechos humanos que puede ser fácilmente aplicado al diseño, implementación y uso de nuevas tecnologías. Sin la firme guía de la comunidad de los derechos humanos, los diseñadores de sistemas tecnológicos podrían eventualmente terminar seleccionando y eligiendo qué derechos proteger. Esas decisiones probablemente se estructuren por la conveniencia (como el grado de dificultad de la programación de la protección de un derecho específico o consideraciones relativas a los costos). El problema podría complicarse aún más por la proliferación de diferentes estándares y principios éticos que solo ofrezcan protecciones parciales frente a violaciones a los derechos humanos (2021, párrafo 50).

Además de estas cuestiones, es relevante remarcar que a las potencialidades que aporta el mundo digital se suman importantes brechas que requieren ser estudiadas, comprendidas, problematizadas y gestionadas, para que sus efectos no profundicen desigualdades existentes ni creen otras nuevas. Es así que nos encontramos con diferentes formas de profundización de la exclusión social para personas en situación de pobreza, o bien en los fenómenos de difusión de ideologías racistas, xenófobas o sexistas.

El mismo informe señala también que existen prioridades desproporcionadas respecto de algunos tipos de sistemas y sus potenciales daños: «El impacto de las nuevas tecnologías sobre la libertad de expresión, los discursos de odio en línea y la desinformación y la privacidad son temas bien documentados, en comparación a otros como el desempoderamiento (*disempowerment*) y la inequidad, que están muy poco estudiados» (2021, parágrafo 51).

En esta línea podemos decir que, entre los mayores desafíos que se nos aparecen en materia de tecnología, tenemos que plantearnos, por un lado, lo que llamamos estándares de uso —el cómo y de qué forma— y, por otro, los sentidos finales —el para qué—. Estas preguntas no simplemente orientan la reflexión, sino que son parte necesaria de toda revisión y diseño de procesos para la toma de decisiones. Un gran desafío es entonces situarnos respecto del contexto general de tensiones que se presentan entre los avances del mundo digital y los estándares en materia de derechos humanos y saber cuál es el camino que nos trazamos como comunidad para alcanzar el bien común. Así, las tecnologías se transforman en puentes que hacen posible acercarnos a aquello que nos interesa realizar. Una mirada que no esté atenta a ello se arriesga a perderse priorizando los medios antes que el fin o los fines.

Las TIC y los principios de los derechos humanos

Las TIC, e internet en particular, permiten un gran acceso al conocimiento y a la participación en la cultura, pero también la violación masiva de la privacidad y la intimidad de las personas, al igual que el diseño de patrones de comportamiento que atentan contra el derecho a la libertad de expresión, la soberanía y la autodeterminación.

En las últimas tres décadas, el uso y el acceso a las tecnologías digitales, y el uso de las redes sociales se ha extendido y, a pesar de ser un recurso estratégico a escala global que permite dirigir consumos, preferencias, gustos y opiniones, los principios rectores de derechos humanos están en tensión permanente ante el poder hegemónico de quien controla y explota nuestra sociabilidad en red.

Lejos de construir sociedades inclusivas, que tienden a la igualdad, la justicia social, el desarrollo común, el respeto por los derechos humanos y la diversidad cultural, la organización del intercambio social actual mediante las TIC valora la jerarquía, la competencia y el lugar del ganador. En ese contexto, una transformación social está en marcha y replantea los límites entre los dominios públicos, privados y corporativos.

Al observar las TIC con el prisma de los derechos humanos se distinguen múltiples vulneraciones que evidencian su indivisibilidad e interdependencia; es decir, no se generan violaciones de derechos específicas, por el contrario, comprometen a más de un derecho humano a la vez.

No tenemos derechos diferentes en el ambiente digital, son los mismos tanto dentro como fuera de la red. Los principios rectores de los derechos humanos, de universalidad, de igualdad y no discriminación, de acceso a mecanismos de garantías, de participación social, de producción y

acceso a la información, también están presentes en internet y en las mediaciones sociales que fluyen mediante las TIC. Las vulneraciones de derechos, a diferentes escalas, también ocurren en los entornos virtuales. Por supuesto que no son evidentes como la trata de personas, la violencia institucional, las ejecuciones extrajudiciales, la tortura en cárceles o las desapariciones con la participación o anuencia del Estado. Pero, por ejemplo, cuando el Estado incumple con la obligación de garantizar la libertad de expresión, se establecen vulneraciones que adquieran un alcance masivo con las TIC (Secretaría de Derechos Humanos-CampusDH, 2022).

Los derechos humanos y las políticas públicas

Los estándares y principios de derechos humanos contenidos en la Declaración Universal de Derechos Humanos, así como en otros instrumentos internacionales de derechos humanos, y los principios derivados de estos, resultan ejes desde los cuales pensar el diseño de las políticas públicas a nivel nacional, provincial y municipal. Es importante no perder de vista que esta forma de encarar el trabajo en materia de gestión pública se asienta en la centralidad otorgada por la Constitución Nacional a estos principios. El artículo 75 inciso 22 establece la jerarquía constitucional de estos instrumentos de derechos humanos, instalándolos como referencia obligada.

Las políticas públicas son los canales, los medios, que posibilitan pasar de la enunciación amplia y general de los derechos, tal como aparecen en las normas, a la aplicación concreta —a hacerlos efectivos, a la puesta en marcha y en práctica— de esos derechos.

Desde nuestra mirada, las políticas públicas son cursos de acción para la resolución de demandas complejas que debemos abordar como procesos de cambio de la realidad social. Haciendo una apretadísima síntesis de las muchas perspectivas de abordaje de esta cuestión, podemos decir que las políticas públicas se estructuran en una secuencia —no siempre lineal ni prolífica— que va desde la etapa de planteamiento —formulación y aprobación—, pasa por el diseño y la puesta en marcha —implementación—, hasta llegar a una instancia de evaluación —que incluye pasos intermedios de monitoreo y eventuales reformulaciones—. Dentro de este esquema, sabemos que la puesta en marcha de toda política pública involucra diferentes momentos de resolución de conflictos y toma de decisiones —tanto pequeñas como de gran magnitud— por parte de distintos actores. ¿Cómo aparecen los derechos humanos en este escenario?

El primer paso tiene que ver con lo que podemos llamar la aspiración o el objetivo último de la política. Sostenemos —como claramente lo venimos haciendo desde la recuperación de la democracia y con mayor énfasis y claridad de 2003 a esta parte— que en la Argentina los derechos humanos son una política de Estado y sabemos que los derechos humanos involucran el conjunto de las dimensiones de la vida de las personas y comunidades. Si vinculamos estos dos aspectos, debemos llegar a la conclusión de que, en un número altísimo de casos, la perspectiva de derechos humanos resulta indispensable para el diseño de cualquier política pública.

Existen numerosos recursos y canales estatales que requieren de conocer y dimensionar esta perspectiva. Sobre la base de la vasta experiencia acumulada en nuestro país en materia de búsqueda de la verdad, la memoria y la justicia, y los avances en ese sentido que construimos a nivel local y ante los sistemas internacionales

de protección de derechos humanos, podemos encarar los nuevos desafíos que se presentan para este siglo.

Una gestión de lo público emancipada de los límites impuestos por los grandes conglomerados de las telecomunicaciones y centrada en garantizar la protección y promoción de los derechos humanos no puede más que destinar esfuerzos a conocer, investigar y erradicar brechas, sesgos e inequidades en el mundo digital.

No dejar a nadie atrás

En la medida en que conocemos poco del diseño de tecnologías y también que se nos suelen presentar como *soluciones*, puede suceder que sea difícil repensar si estos recursos realmente sirven para todas las personas, si no generan sesgos, si no terminan excluyendo o marginando aún más a personas en algún tipo de situación de vulnerabilidad.

Creemos que esta debería ser una de las primeras preguntas que nos hagamos: el interrogante por los efectos —o por el impacto, como suele decirse en lenguaje más tecnocrático—. Esta cuestión no es una sino muchas a la vez: dado que los principios de derechos humanos se presentan como horizonte, ¿cómo encaramos su realización?, ¿cuáles deberían ser los recaudos a considerar?, ¿dónde encontramos herramientas que nos permitan avanzar en esta línea?

Es así que nuestro desafío en el marco de la llamada gestión 4.0 se centra en dos aspectos: los principios generales aplicables al diseño de políticas y la capacitación de agentes, operadores y responsables de la toma de decisiones, para que los fundamentos de derechos humanos resulten un repositorio donde buscar lineamientos que hagan realidad el principio de «No dejar a nadie atrás».

Este principio, que se incorporó a la Agenda 2030 de las Naciones Unidas (s/f), debe ser entendido, desde un enfoque de derechos humanos, como herramienta para enfrentar todas las formas de discriminación, exclusión y desigualdades estructurales.

Es importante tener presentes los alcances de este postulado y reflexionar sobre los requerimientos que impone. Primero, requiere que toda política centre su foco en las personas, propendiendo a formas de desarrollo más equitativas y que reduzcan las desigualdades. Para poder concretar este requerimiento, resulta necesario que identifiquemos quiénes han *quedado atrás*, analizando y reconociendo las causas de las diferentes formas de discriminación y marginalización, y, al mismo tiempo, identificando la responsabilidad que le cabe al Estado en la producción y reproducción de esas prácticas.

El principio de «No dejar a nadie atrás» está fuertemente vinculado a la noción de equidad y puede considerarse uno de los ejes fundamentales sobre los que debería estructurarse la función y el trabajo respecto de la cosa pública. Cuando hablamos de equidad hacemos referencia al objetivo de lograr un tratamiento justo y equitativo para todas las personas según sus necesidades respectivas, libre de sesgos, actitudes y prácticas discriminatorias.

La equidad no promueve un trato igual, sino un *trato igualitario*, es decir, atento a las distintas necesidades de las personas. La idea central es considerar a todas las personas equivalentes en términos de libertades, derechos, garantías, obligaciones y oportunidades. Esta perspectiva es recuperada por el principio de igualdad anclado en el paradigma de los derechos humanos: este principio no se orienta a suprimir y/o desconocer las diferencias que existen entre las personas, sino a sentar las bases para que ellas —se trate de géneros, culturas, colores de piel, lenguas, orientaciones sexuales, religiosas, entre otras— dejen de ser el

presupuesto sobre las que se fundan y legitiman formas de dominación, jerarquías sociales, prácticas sociales discriminatorias y otras formas de desigualdad social.

En este punto resulta central resaltar la naturaleza indivisible, integrada e interrelacionada de todos los derechos humanos de manera consistente con los compromisos establecidos en el marco internacional de los derechos humanos, con objetivos íntimamente cohesionados entre derechos socioeconómicos y civiles, y políticos y colectivos. Como señala el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible:

«No dejar a nadie atrás» nos obliga a centrarnos en la discriminación y las desigualdades (a menudo múltiples e interceptadas) que socavan la entidad de las personas como titulares de derechos. Muchas de las barreras a las que se enfrentan las personas para acceder a servicios, recursos e igualdad de oportunidades no son simplemente accidentes del destino o falta de disponibilidad de recursos, sino el resultado de leyes, políticas y prácticas sociales discriminatorias que dejan a grupos particulares de personas cada vez más atrás.

Un aspecto de suma importancia cuando se trabaja desde el paradigma de los derechos humanos y que resulta fundamental al momento de establecer los principios generales para el diseño de políticas se relaciona con adoptar un enfoque integral relativo al conjunto de obligaciones positivas asumidas por el Estado en materias concretas de la protección y promoción de derechos. Un enfoque de estas características debe incluir tanto la identificación de colectivos sociales particularmente vinculados a la cuestión —o particularmente atravesados por situaciones de discriminación e injusticia—, la identificación de las causas profundas que hacen necesario abordar dichas obligaciones, el monitoreo y la medición de progresos en la materia específica, y la garantía de participación libre, activa y significativa de todas las partes interesadas.

La capacitación desde el enfoque de derechos

Como señalamos antes, uno de nuestros desafíos en el marco de la llamada gestión 4.0 apunta a capacitar a agentes públicos y responsables de la toma de decisiones, para que los fundamentos de derechos humanos sean una realidad efectiva, concreta y conocida por parte de quienes diariamente se encuentran en el lugar de hacer efectivo el goce y ejercicio de esos derechos para todas las personas.

Para ello, desde la Secretaría de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, se desarrolla de forma pionera desde 2010 un plan de capacitación virtual en materia de derechos humanos, destinado tanto a agentes de las administraciones nacional, provincial y municipal como a la población en general. El CampusDH viene trabajando de manera sostenida bajo el principio de aportar herramientas teóricas como prácticas para el trabajo de las y los agentes públicos y para hacer realidad el principio de «No dejar a nadie atrás». Esta experiencia, como señala Ignacia Yáñez (2018), coordinadora de este espacio desde sus inicios, se trata de una propuesta inédita:

En numerosos países, como el caso de la Argentina, se ha escrito largamente sobre educación. No es este el caso de la educación en derechos humanos: existe escasa reflexión sobre educación virtual en derechos humanos. A partir de la evolución del paradigma de los derechos humanos y del constante desarrollo del conjunto de normas y de reivindicaciones como fruto de las luchas de los grupos y de las víctimas, se han desarrollado teorías y elaborado conceptualizaciones sobre las diferentes temáticas que involucran los derechos humanos.

Del mismo modo, también existe un importante conjunto de conocimientos sobre la educación virtual. Existen numerosos artículos

y ponencias de expertos que han explicado el desarrollo de esta nueva modalidad de enseñanza-aprendizaje. Estas teorías que han explicado o intentan explicar cómo interactúan los distintos actores en los entornos virtuales de enseñanza, cuáles son las herramientas con las que se cuentan, el papel de los docentes devenidos en tutores virtuales, cómo es la comunicación entre tutor-participante y tutor-tutor, cuál es el rol de las instituciones, cómo se logra salvar la *distancia* existente entre los actores y una mayor *presencia* de los docentes y apoyos técnicos, cómo desarrollar los materiales o recursos didácticos para atraer a los alumnos, cómo trabajar el *abandono* entendido como el acontecimiento por el cual el alumno se inscribe en un/unos curso/s y nunca los inicia o los abandona antes de terminar.

Esta propuesta formativa no apunta simplemente a que el conjunto normativo de los derechos humanos sea conocido por las y los participantes. Desde nuestra perspectiva, es fundamental poner en escena qué entendemos por formar y capacitar en derechos. Si no conocemos de qué se trata educar en derechos humanos, podemos pensar que aprender sobre derechos humanos se limita al estudio de un conjunto de leyes o disposiciones —instrumentos internacionales de protección—, dejando de lado los otros contenidos —historia reciente, procesos de democratización, nuevos abordajes pedagógicos— como la perspectiva de trabajo, aquello que hemos dado en llamar enfoque de derechos.

Trabajar con enfoque de derechos implica siempre *educar* en el contenido explícito e implícito de los compromisos y obligaciones asumidos por los Estados al momento de adoptar, adherir, firmar y ratificar el conjunto de normas de derechos humanos. Aquí debemos destacar que educar no involucra solo la transmisión de contenidos en un marco educativo formal —aquello que nos representamos de modo general en términos

de situación de aula con docentes y estudiantes—, sino que apunta al desarrollo de una mirada contextualizada, crítica y tendiente al desarrollo de las máximas capacidades de las personas y los pueblos. Como señala Rodino (1999):

Los contenidos de la educación en derechos humanos abarcan tres clases de componentes, de distinta naturaleza, pero importantes por igual y complementarios entre sí: información y conocimientos sobre derechos humanos y democracia; valores y actitudes coherentes con los derechos humanos y la democracia, y destrezas o capacidades para poner en práctica con eficacia los principios de derechos humanos y democracia en la vida diaria.

Entre 2010 y 2022, han participado de estas acciones de formación más de 80.000 personas, con un fuerte aumento en los últimos tres años en los que se triplicó la cantidad de personas inscriptas anuales.

Dentro del amplio abanico de quienes han sido parte de esta propuesta formativa digital, podemos señalar la constante presencia de docentes de todos los niveles y modalidades del sistema educativo formal y no formal, efectores de salud, agentes de cada una de las reparticiones del Estado Nacional, miembros de fuerzas de seguridad y fuerzas armadas, agentes penitenciarios, militantes de organizaciones políticas y de derechos humanos, por mencionar algunos perfiles. Evidentemente, para cada una de estas personas, los contenidos y la experiencia de cursada virtual de acercamiento a nociones de derechos humanos ha redundado de diversas maneras en su vida y en el ejercicio de su tarea.

La apropiación y el uso que de estas herramientas y recursos pueda hacer cada persona varía por distintos motivos. Lo mismo sucede en relación con la responsabilidad que cada cual asume sobre la base del conocimiento de las obligaciones asumidas en la materia por el Estado.

Sin embargo, desde nuestra tarea consideramos que, a través de la potencialidad que nos aportan los medios digitales, hemos podido abrir para estas personas una pequeña puerta para sumarlas al desafío de construir conjuntamente una sociedad más justa y equitativa.

Referencias

- Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible (s/f). «No dejar a nadie atrás». Material de campaña de la Agenda 2030. <https://unsdg.un.org/es/2030-agenda/universal-values/leave-no-one-behind>
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación. Secretaría de Derechos Humanos-CampusDH. (2022). Curso «Los principios de derechos humanos y las Tecnologías de la Información y Comunicación». Coordinador: Sergio Sorín.
- Naciones Unidas-Derechos Humanos-Oficina del Alto Comisionado-Reporte del Comité de Expertos. (2021). «Possible impacts, opportunities and challenges of new and emerging digital technologies with regard to the promotion and protection of human rights». www.ohchr.org/en/documents/reports/ahrc4752-possible-impacts-opportunities-and-challenges-new-and-emerging-digital
- Rodino, A. M. (1999). «La educación en valores entendida como educación en derechos humanos. Sus desafíos contemporáneos en América Latina». *Revista IIDH*, 29, 27-34.
- Yañez, I. (2018). «Educación virtual en derechos humanos: CampusDH (Argentina 2010-2017)». Tesis de Maestría en Derechos Humanos, Estado y Sociedad, Universidad Nacional de Tres de Febrero.

Segunda parte

**El futuro del empleo público:
disrupciones, perspectivas y tendencias**



Reflexiones sobre el empleo público en la Argentina: aprendizajes y nuevos desafíos

Entrevistada

Ana Castellani

Secretaria de Gestión y Empleo Público de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación. Investigadora independiente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Ha publicado numerosos libros y trabajos en revistas nacionales e internacionales sobre élites económicas, relación Estado/empresarios y acción económica y política de grandes empresas.

Antes de ingresar en el tema específico de la entrevista, y sabiendo de su investigación sobre las élites en la Argentina, ¿de qué modo observa que se relacionan hoy las élites con las tecnologías y el desarrollo de las capacidades humanas en nuestro país? ¿Promueven la innovación y la construcción de nuevos conocimientos o existe una postura conservadora?

Creo que estamos asistiendo a un cambio en una fracción de las élites. Si las entendemos como aquellos actores de la producción que tienen márgenes de rentabilidad tan altos como para ubicarse entre las primeras empresas del país, controlar ciertos resortes y marcar el ritmo del proceso de acumulación, la tecnología es un factor que va alterando esta configuración.

Obviamente, existen sectores en las élites económicas que están insertos en lo productivo, que por más que el sector sea tradicional, para incrementar su productividad, necesitan hacer la máxima incorporación de tecnología posible. Pero una cosa es esa integración a la producción de procesos o industrias más tradicionales, y otra es lo que se llama la economía del conocimiento.

Esas ramas dependen íntegramente de la innovación y el uso de plataformas o desarrollos tecnológicos que facilitan la vida cotidiana y despliegan una cantidad de oportunidades de negocios. Considero que ahí, si se observan los últimos años, se ve el crecimiento exponencial de la ocupación de informáticas e informáticos o desarrolladoras y desarrolladores y la aparición de unicornios de toda índole. Esto da cuenta de cierto cambio, con nuevos grupos en las élites que provienen o se van incorporando desde este sector.

Sin embargo, el sector público es el principal traccionador de la innovación, porque los desarrollos de base, la investigación en ciencia y en tecnología

sigue financiada centralmente por el Estado. Sobre todo, los últimos dos años con una política muy activa de la Agencia Nacional de Promoción de la Investigación, el Desarrollo Tecnológico y la Innovación, y del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación en general, para ir hacia una asociatividad público-privada mucho más provechosa. Entonces, por supuesto que la introducción de las tecnologías no solo permite dar saltos de productividad importantes y generar empleo de calidad, sino que tiene un efecto muy concreto en la vida cotidiana de amplias capas de la población.

Hemos visto aceleradamente en la pandemia que quienes tenemos acceso a esas tecnologías, pudimos resolver con mayor facilidad una cantidad de situaciones que las franjas de la población que están excluidas, que tienen problemas de conectividad o de falta de dispositivos. En ese sentido, el Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio (ASPO) fue una oportunidad en el caso de la administración pública, porque aceleró procesos muy incipientes de digitalización, modificó modalidades de comunicación y estableció formas de trabajo remoto que antes no estaban permitidas.

Se generalizaron todo tipo de plataformas de reuniones que llegaron para quedarse, porque, obviamente, facilitan muchísimo la realización de ciertas clases de encuentros. Sin embargo, este desarrollo tecnológico debe ser incrementado y estar al servicio de un fortalecimiento de capacidades de los actores, en este caso del Estado, y no tiene que hacernos perder de vista que no es en sí misma la resolución de los problemas, sino una herramienta para lograrlo. Si no hay una organización, un análisis de los procesos, una direccionalidad de la acción, pensada por y para los seres humanos, con procesos de capacitación, de tramitación, de producción de datos desde funcionarias y funcionarios o expertas o expertos dentro de la administración pública para que esto funcione,

no tiene sentido. Si está mal la base, por más que se digitalice, solo va a amplificar y acelerar el error, porque los problemas muchas veces están en el diseño mismo.

Entonces, no es que se integran tecnologías, se arma una nueva aplicación y se resuelven los problemas. Lo vimos con claridad en la pandemia. Por eso, me parece que la administración pública del futuro tiene que hacer una apuesta grande por esta innovación tecnológica, pero siempre al servicio de un objetivo claro que es el fortalecimiento de las capacidades del Estado y, la principal, la de las trabajadoras y los trabajadores que son quienes se encargan de implementar la política pública.

Al recuperar un proceso tan difícil como el de la pandemia, ¿qué capacidades humanas y equipamiento tecnológico se hubieran necesitado para abordar mejor la situación? ¿Es necesario trabajar en un acuerdo social acerca del fortalecimiento de las capacidades de las organizaciones estatales y la inversión social que esto requiere?

La verdad que fue excepcional lo que vivimos. Porque no es solo que, de un día para el otro, hubo que cambiar todo el modo de funcionamiento de la administración pública, y fue literalmente así, de una semana a la otra. Nos encontramos llamando a todas y todos las y los titulares de reparticiones, más a las y los de las provincias que integraban el Consejo Federal de la Función Pública, a quienes aún no conocíamos en persona, porque no habíamos tenido posibilidad de reunirnos, para conversar estos temas. En ese momento, no sabía usar fluidamente una plataforma de reuniones, habíamos llegado al Gobierno Nacional tres meses antes.

Había equipos que no se habían terminado de consolidar o de conformar en la estructura que teníamos y tuvimos que pasar rápidamente a una modalidad en la que nunca se había trabajado en la administración

pública. Y por un motivo de muchísimo peso: estaba en riesgo la vida de esas trabajadoras y esos trabajadores.

¿Qué teníamos en el Estado para hacer frente a ese desafío? Algo que para mí fue fundamental: la predisposición de todas las personas para garantizar que se siguiera trabajando. Si hay algo de sentido de pertenencia en la gran mayoría de las capas de la administración pública, obviamente no en todas, es que se comprometió y tomó noción de que, en ese contexto de gravedad inusitada, la gestión pública tenía que seguir funcionando.

Lo destaco porque el equipamiento era muy dispar en cada una de las reparticiones; si hay un signo distintivo de la administración pública es la heterogeneidad. Además, ya se contaba con el sistema de gestión electrónica de documentos que posibilitó la tarea. Con todas sus dificultades, tiene la enorme ventaja que despapeliza, pero tiene la terrible desventaja de que desvirtúa el núcleo, el corazón del procedimiento administrativo, lo hace más engoroso. Se pone una herramienta tecnológica que permite la digitalización y la despapelización con todas las ventajas que eso en sí mismo tiene, pero como se construye de una manera equivocada en su diseño, en su arquitectura, en su concepción, no es un problema del desarrollador, sino del que le demanda ese desarrollo, hace que el procedimiento administrativo sea más complejo aún.

Desconocíamos cómo funcionaba ese sistema, pero fue el que nos permitió hacer el trabajo remoto, ya que no había otra manera de tramitar formalmente con expedientes. De hecho, gran cantidad de gobiernos provinciales y municipios no tienen la gestión electrónica de los documentos y no pudieron sostener el trabajo remoto o la prestación de servicios.

Entonces, la gran ventaja fue la predisposición de las trabajadoras y los trabajadores, la conciencia de que el rol del Estado era fundamental en la pandemia y de que no había que parar. Más allá de eso, hubo un veinticinco por ciento de las y los agentes que hicieron ese desarrollo presencial, más todas las fuerzas armadas y de seguridad que siempre estuvieron ciento por ciento presencialmente. En paralelo, nos empezamos a familiarizar con las plataformas que nos permitían vernos sin estar en presencia, y eso abrió una posibilidad, junto con el sistema de la gestión electrónica, de recrear un nuevo modelo de funcionamiento según el contexto.

Muchas y muchos agentes pusieron sus equipos y casi todas y todos pusieron su conectividad. En determinadas dependencias que manejan información muy sensible, que tienen que tener patrones de seguridad mayores, como áreas del Ministerio de Economía o de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), se montó otro dispositivo más complejo. En algunos casos, para llevar a los hogares esas herramientas de seguridad y en los que no se podía, para organizar esa nueva rutina presencial.

Destaco el gran apoyo de los gremios, porque acompañaron esta nueva modalidad de trabajo que no estaba regulada. En la administración pública, todas las condiciones de trabajo son paritarias, establecidas en una negociación colectiva, y esto no tenía ningún marco de reglamentación. Así que tuvimos que construir mucha normativa, por ejemplo, sobre licencias especiales para COVID, para contacto estrecho, para grupos de riesgo, para cuidado de hijas e hijos. Se estableció normativa nueva que los gremios fueron acompañando, insisto, muy conscientes de que el Estado no podía parar.

Fue un desafío hacer funcionar la estructura hacia adentro, pero paralelamente estaba el desafío externo, que es tener una sociedad que

demandaba soluciones a nuevos problemas, más los viejos problemas que siguen demandando soluciones. Y todas esas situaciones nuevas que cayeron sobre el Estado directamente se tenían que resolver evitando al máximo el traslado de personas. No era solo restringir la circulación de las trabajadoras y los trabajadores de la administración pública, que además tiene el problema geográfico de que la gran mayoría se concentra en unas manzanas del microcentro de la Ciudad de Buenos Aires, sino, además, evitar que la ciudadanía se movilizara.

Se diseñaron nuevas políticas de manera remota a las que la ciudadanía tenía que acceder también de forma virtual, con dificultades muy diversas para esa accesibilidad. Allí estuvo quizás lo más difícil, porque no era solo poner a producir el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE) o la Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción (ATP), las dos políticas más importantes de asistencia rápida que se diseñaron en menos dos meses, sino que había que ponerlas en marcha de modo tal que las personas pudieran acceder a ellas sin necesidad de trasladarse a ninguna dependencia estatal. Aunque fue muy difícil se hizo igual, se produjo rápido, se implementó con dificultades, pero se fue desarrollando atendiendo situaciones terribles.

Y apareció la necesidad de regular lo inimaginable. Nos venía por demanda, por eso había que agilizar mucho la comunicación. La Secretaría que coordino se puso al servicio de escuchar todo lo que la ciudadanía demandara y poner enseguida equipos a contestar. Por ejemplo: «Soy padre, estamos separados, tenemos un régimen de convivencia de una semana con uno y otra con el otro, ¿cómo traslado a mis hijos?, ¿se necesita permiso?». Al principio, no se podía, después sí, cada Decreto de Necesidad y Urgencia había que interpretarlo, reconvertirlo a permisos nuevos de circulación, y eso cambiaba en cada jurisdicción, entonces tenía distintas situaciones en cada una de las provincias.

En general, la estrategia predominante de comunicación de la administración pública era emisiva, la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), el Programa de Atención Médica Integral (PAMI), un ministerio, la AFIP, decía solo lo que necesitaba informar. Si en las redes sociales había preguntas, rara vez se contestaba por esas vías. Eso se tuvo que romper y hacer un protocolo del área de Comunicación de la Jefatura de Gabinete de Ministros y *aggiornar* las distintas áreas de Comunicación. Todo de manera virtual, para que empezaran a aprender a responder, porque no se podía dejar a la gente sin respuesta, solamente contando lo que se iba a hacer. Así apareció el sistema de respuesta por mensaje directo y se atendió cada consulta por privado.

Lo que rescató es que todas y todos tuvimos muy claro que había que estar, no se perdió ese norte. Nos sorprendió la pandemia, pero no nos desorrientó en el sentido de que el Estado tenía que estar presente y resolver los problemas en la medida de sus posibilidades. El Estado con todas las dificultades que ya sabemos que tiene, no solo financieras, sino las vinculadas a sus heterogeneidades, salarios destruidos porque venían de cuatro años de caída persistente, los dos últimos muy fuerte, desmotivación del personal, y aun así se salió adelante. La gran mayoría puso el hombro. Y bastante airoso salimos, a pesar de las condiciones en las que estábamos cuando ingresamos a la pandemia, cosa que no se va a terminar de evaluar bien hasta dentro de unos años.

Creo que aún no se ve la magnitud de lo que se tuvo que hacer. Y, en ese sentido, como para adelantar algo de la reflexión que nos deja de esta situación, es hasta qué punto el Estado es tan elefantiásico, rígido, inflexible, esas estructuras megaburocráticas, como suele caracterizar la derecha interesadamente o determinadas perspectivas más liberales que van por un Estado muy mínimo, cuando vemos cómo otras organizaciones han tenido enormes dificultades para reconvertirse en

la pandemia. Pienso en el sistema bancario, los sistemas de atención y servicios, la telefonía, el Poder Judicial, hay cientos de casos que no lograron con tanta facilidad hacer ese cambio. Aclaro que me refiero a la administración nacional; en las provincias quizás hay más matices y en los municipios también. Incluso dentro del Estado Nacional hubo áreas con muchas más falencias que otras, pero nos ha quedado una gran capacidad instalada y un profundo aprendizaje.

Según un propio estudio de la Secretaría, se logró muy rápidamente que casi el sesenta por ciento de las trabajadoras y los trabajadores se desempeñaran en actividades remotas en la pandemia. ¿Cómo transitó el proceso de adaptar a un modelo de gestión completamente virtualizado un Estado con limitaciones económicas que se arrastraban de los años previos e impedían una masiva inversión tecnologías y capacitación según la contingencia? ¿Qué cosas fueron claves para lograr ese resultado en un contexto tan complejo?

Creo que hay que dar esa batalla ideológica, por decirlo de alguna manera, y no tiene que quedar en el plano de lo discursivo, hay que materializarla en los hechos. Parto de la siguiente premisa: no hay manera de tener un Estado efectivo, en el sentido de que cumpla los objetivos que se propone, si no cuenta con capacidades para hacerlo, o sea, si no hay un análisis cualitativo de lo que se tiene en el Estado. Analizar si las personas no están formadas y capacitadas, *aggiornadas* a las últimas tecnologías, preparadas para el diseño de los procesos y la búsqueda de soluciones más innovadoras a los problemas que se presentan, si no tenés buenas condiciones laborales, si no das una disponibilidad de herramientas necesarias para desarrollar la tarea. Es un análisis más cualitativo del Estado que un análisis cuantitativo de cuántos son las empleadas y los empleados del Estado y cuánto cuestan.

Esa discusión además tiene un problema, que es que la respuesta va a ser siempre relativa a los objetivos que el gobierno proponga, o a la orientación de la acción estatal, o a la que la ciudadanía considera que tiene que tener. En nuestro país, hay una tradición en la que se cree que el Estado tiene que estar presente y resolver muchos problemas. Si se pone como horizonte tener educación pública, atención sanitaria gratuita para cualquier tipo de problema, inversión en cultura, infraestructura, todo eso implica tener mayor cantidad de personas para que lo puedan realizar.

La efectividad de las políticas públicas depende, en gran medida, de la calidad de sus burocracias y de las personas que las implementan. Se puede tener las funcionarias y los funcionarios más iluminados del planeta en un gobierno, de la mejor forma coordinados, más organizados, sin problemas de la política que incidan en la gestión, y si no se logra traccionar esas políticas en «la línea», como se suelen denominar los mandos medios que son agentes que las implementan, no va a funcionar. La eficacia de la gestión está ahí.

Se suele escuchar que el Estado no sirve para nada, sirve para poco, gasta mucha plata, pero esos mismos sujetos se vacunan en el vacunatorio estatal donde se atiende bien, funciona bien, entonces ese discurso se choca contra una realidad. Ahora, si uno llega y no hay atención, el lugar está sucio, la fila es interminable, no tenés la vacuna, obviamente, la protesta contra el Estado va a estar. Y ahí viene la segunda parte: en gran medida, la legitimación social de la acción estatal se juega en la ventanilla de atención al público de cualquier índole. Y es donde tenemos las dificultades más serias. Debemos poner todos los esfuerzos: el personal más preparado, más reconocido, mejor pago, consciente de que es allí donde se juega la legitimidad de las políticas públicas.

Es el contacto directo con la ciudadanía el gran problema que tenemos; como país federal, esos espacios de atención son múltiples y para la

ciudadanía son todos lo mismo, sea municipal, provincial o nacional, son el Estado. La gente no tiene por qué saber cuando va a una oficina pública en su barrio si es la provincia, la nación o el municipio. Es el Estado que tiene que atenderlo bien en todos los niveles. Para ello se requieren muchos años de política muy consistente y, por ello, tenemos que tener un acuerdo social. Debemos aceptar que la efectividad y legitimación social depende de tener esas políticas que eleven la calidad, que tienen que ver con el rediseño de los procesos, con la formación y capacitación de las trabajadoras y los trabajadores, con la introducción de nuevas tecnologías, es decir, con una gran concientización de la relevancia de la atención al público dentro del universo de agentes estatales.

A pesar de lo que se cree, solo un cuarto del total del personal civil de la administración pública atiende directamente al público, y eso está muy concentrado en algunos organismos que tienen las grandes ventanillas. El resto del Estado Nacional se dedica a hacer el proceso de implementación de las políticas públicas. Si en la ventanilla tenés una calidad muy alta, la ciudadanía va a tener muy claro que el Estado sirve y le resuelve los problemas, por encima de cualquier discurso mediático o ideológico que se le proponga.

¿Considera que la pandemia puso de manifiesto la necesidad de trabajar en el pensamiento prospectivo con la finalidad no solo de construir escenarios futuros deseables, sino de permitir respuestas rápidas a problemas contingentes a partir de un pensamiento anticipatorio?

Sí, eso es imprescindible. En un mundo como el de hoy, ya no hay otra manera, el Estado no puede ir a la saga de los sucesos, tiene que poder anticiparlos. Después, la dinámica de la realidad social se construye

de otra manera, pero el Estado está obligado a tener ese diagnóstico mirando siempre hacia adelante, más allá de la gestión. Ese es el gran desafío, más que nada en el nivel de las funcionarias y los funcionarios.

Quienes están a cargo lo hacen siempre por períodos limitados, aun cuando sea un mandato de cuatro años, que es el horizonte temporal en el mejor de los casos. Es importante pensar que un área tiene que construir estrategias que duren más allá de una gestión puntual y, por eso, hay que planificar sobre la base de análisis profundos en relación con escenarios prospectivos, mientras se articula con los actores que puedan mantenerlas más allá de una gestión. Si se ve un problema o un desafío nuevo en el futuro, se debería diseñar una política para resolverlo, consensuada lo suficiente como para dejarla bien embebida en la base estatal de los actores internos y los socios de la sociedad civil que están interesados en que eso se realice, para poder lograr que trascienda.

Paralelamente, el Estado no puede darse el lujo de no usar para planificar la gran cantidad de datos que produce. Cada gobierno genera un montón de datos, los trabaja de manera estadística, agregada, anónima, no para usar la base de términos nominales persona por persona. Pero tiene que juntar esos datos de manera tal que le permitan hacer cruces, realizar diagnósticos y proyectar mejores políticas públicas. Entonces, hay que trabajar en capacitaciones con las funcionarias y los funcionarios, con los mandos medios, con las trabajadoras y los trabajadores, en todo lo que es prospectiva, pero además es necesario tener una o varias unidades prospectivas dentro de la administración pública que puedan hacer esa proyección de los escenarios y trabajar a demanda, que es lo que podría pretenderse del INAP, por ejemplo. Que desarrolle una unidad de prospectiva, que es lo que se está construyendo, para que las distintas

reparticiones puedan no tener una unidad específica, pero puedan pedirlo cuando necesiten algo concretamente.

Y más allá de esa demanda, pensar cuáles son los campos de política pública más relevantes en cada momento y plantear esos escenarios. Porque la gestión es a tres tiempos, siempre en paralelo, y el desafío para una buena funcionaria o un buen funcionario es organizar equipos para trabajar en las tres temporalidades. No tener que trabajar indiscutiblemente para adelante, en el sentido de qué es lo que tenés que hacer, pero no se puede vivir en la planificación nada más, porque hay un presente continuo de resolución del problema de contingencia, de cuestiones en el día a día. Pero no se puede administrar una Secretaría, un Municipio o un Ministerio sobre la base de la gestión cotidiana, hay que prever también ese futuro. Entonces, futuro, presente y, para todo eso, tenés que tener un registro muy claro de lo que pasó en archivos históricos, sistematizaciones o memorias.

Al llegar a la Secretaría de Gestión y Empleo Público, lo primero que hubo que analizar fueron los datos vinculados al empleo público: saber cuántos son, dónde están, cómo se distribuyen, qué niveles de salarios tienen, cuántos escalafones hay, cuántos están concursados, cuántos están sin concursar. Al ver, por ejemplo, que hay treinta mil personas contratadas hace cinco años o más, sin haber podido concursar, detectás un problema y planificás cómo resolverlo. Pero si no se entiende por qué se llegó a esa situación y no se ven cuáles fueron los factores que impidieron la resolución de ese problema en el pasado, no se podrá resolver ese problema en el futuro. Mientras se va haciendo ese juego pasado-futuro, se desarrollan las negociaciones paritarias, se resuelven las designaciones de las funcionarias y los funcionarios, se van haciendo las cosas que se tienen que hacer, y así con todo. Hay que analizar cuál fue la oferta de capacitación que se hizo antes en cada lugar, qué se

demandas en cada uno, los lugares en el futuro que se requerirán en función de las necesidades que cada repartición tiene y las que tendrá a corto y a largo plazo.

No se puede decir: «Me voy a tomar un año para hacer el análisis y el año que viene arrancamos». La primera cuestión es que las funcionarias y los funcionarios tienen que ser conscientes de ese trabajo a tres bandas y en cada equipo, que en mi caso tengo tres subsecretarías, cada una tiene que tener un equipo a tres bandas trabajando. Hay gente que está dedicada exclusivamente al futuro, otra al pasado, y todo eso se tiene que articular además dentro de la Secretaría y entre las secretarías. Porque la segunda cuestión que tiene que tener un Estado capaz, eficiente y estratégico es la de coordinar la acción, sino es un conjunto de líneas que a veces se superponen, se chocan, incluso van para distintos lados.

En muchas entrevistas, usted hace referencia a la falta de debate sobre la evaluación de la efectividad y eficiencia, la relación recursos-resultados en la gestión pública. ¿Qué aspectos considera que podrían resolverse mediante la integración de las TIC en la gestión estatal?

Tenemos grandes masas de datos que requieren una estrategia de análisis específica para esa magnitud, con el procesamiento de grandes datos, que es una ciencia hoy vinculada al *Big Data*, y que pocos en el Estado la manejan. Hay muy poca capacidad para pagar profesionales de esas áreas con salarios competitivos en el mercado, porque además eso se demanda mucho en el sector privado. Pero tenemos profesionales, y lo que necesitamos es que no solamente construyan los análisis, sino que formen a otras y otros en procesos de capacitación, que permitan trabajar en dos líneas. No para que

cualquiera haga análisis de grandes datos, porque eso no va a pasar, pero sí para que se tenga conciencia de lo que significa y cuál es su relevancia, la necesidad de hacerlo, cómo funciona, sus posibilidades, dado que es una herramienta enorme.

Desde la gestión actual, hicimos algo que era básico, que es *aggiornar* el régimen de la función informática de la administración pública, que se había hecho a principio de los años noventa y nunca se había cambiado. Seguía teniendo los perfiles discriminados, lo que hacía que *data entry* fuera una función. En aquel momento, no existían las redes ni internet en el nivel de desarrollo que tiene hoy, para un uso cotidiano en el que todos los roles tienen un nivel de *data entry*, o sea, toda empleada y todo empleado del Estado que ingresa un dato en una base colabora en este proceso.

Volviendo a la pregunta, el rol de la tecnología es crucial en la medida en que no nos compremos la idea, el fetiche de que si traemos computadoras o ponemos cuatro desarrollos, ya está. Esto no funciona sin planificación, si bien hay inteligencia artificial, todavía estamos lejos de que podamos generalizarla en el Estado, tenemos que hacer un paso previo y desarrollar las competencias necesarias para gestionar el cambio que estamos atravesando.

¿Qué capacidades o aprendizajes cree que quedan en el Estado argentino a partir de lo sucedido y cuáles aún hay que fortalecer?

En principio, quedó la potencia de saber que podés ser parte de algo que resuelve problemas cruciales, como sucedió con la pandemia. Hay algo de la cuestión en el espíritu de cuerpo, el sentido de pertenencia que esta refuerza. Parece una cosa menor, pero para mí es crucial; si no se cuenta con la colaboración de las trabajadoras y los trabajadores, no va a funcionar. Otra cuestión es que la pandemia nos

dio una posibilidad enorme para crecer en procesos de digitalización y de interoperabilidad de bases, donde todavía falta, pero se avanzó mucho. Otro elemento central, como ya mencioné, es el cambio de la comunicación institucional de cada una de las dependencias, en la que se pasó de un modelo unidireccional de emisión a uno de diálogo e intercambio.

La siguiente cuestión, que ataña más al INAP dentro de la Secretaría, es la capacitación. Se tuvo que convertir toda la oferta de formación a modalidad virtual. Eso no quiere decir que nunca más se va a hacer una capacitación presencial, por supuesto que no. Lo que sí se vio es que la escala que nos permitió alcanzar la capacitación virtual es enorme, extendida a todo el territorio nacional, a los distintos niveles de gobierno y a las distintas reparticiones del sector público. Trabajamos mucho en la expansión del INAP más allá de sus fronteras naturales, y eso se pudo hacer gracias a la virtualidad. El universo de personas capacitadas en modalidad presencial es minúsculo comparado con lo que se puede alcanzar virtual. Todas las modalidades también sus pros y sus contras, hay que poder sopesar.

Por ello, vamos a un sistema en el que se combinen y podamos tener capacitaciones autoadministradas, tutoradas, remotas e híbridas, con gente en el lugar y gente conectada de manera remota. No me imagino presenciales exclusivas, salvo para algunos grupos muy específicos de formación. Pero incluso las presenciales-híbridas implicarían, por ejemplo, tener en las aulas del INAP del edificio de la calle Belgrano espacios preparados para dar la clase presencial con los que estén en Buenos Aires y puedan asistir, pero seguidas virtualmente desde distintos lugares por cualquiera de las plataformas de clase remota que existen. Para eso necesitamos más equipamiento.

Relacionado con lo anterior, el año pasado desde la Secretaría presentaron el Mapa de Acción Estatal en el que se plantea un modelo de gestión que integre las TIC desde una perspectiva de soberanía tecnológica. ¿Considera que esa integración y la autonomía tecnológica del Estado son temas clave en los próximos años?

Para mí es un elemento fundamental, siempre traté que todos los desarrollos tecnológicos que se implementan en la Secretaría se hagan con *software libre*, con o sin obtener el código fuente, con desarrolladoras y desarrolladores propios. Esto es complejo en la situación que está actualmente el mercado, porque hay tanta circulación que se hace muy difícil sostener los equipos de trabajo. El Ministerio de Desarrollo Productivo hace más de un año que propicia el Plan Argentina Programa, que es una política que va a dar sus frutos contundentes en corto tiempo, porque ha tenido un amplio alcance en esta inducción a la programación que se ha generado de manera tan masiva. Tienen cientos de miles de personas inscriptas que, aunque el diez por ciento lo concrete y termine, es un volumen importante para el tamaño de los mercados y las necesidades actuales.

Mientras tanto, se hace difícil, pero es fundamental para no quedar preso de cualquier empresa o consultora privada a la hora de hacer cualquier modificación que requieras en tus desarrollos informáticos. Me parece que hay particularidades, como por ejemplo, la AFIP que tiene su equipo propio, con salarios que son más cercanos a los del mercado. En el resto de la administración pública, tenemos un tema.

El Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación también estuvo trabajando en la idea de armar una especie de centro, un lugar donde converjan desarrolladoras y desarrolladores, que se los pueda contratar para esa agencia, que trabajen para el sector público o también para los privados, pero prioritariamente para el Estado. Creo que sería fundamental

para poder tener una administración pública de acuerdo con los tiempos que estamos viviendo y los problemas que tiene nuestro país.

¿Existe el riesgo de una incorporación tecnológica irreflexiva, carente de principios éticos y una adecuada perspectiva de derechos humanos? ¿Qué rol le cabe al Estado en el marco de una transición tecnológica con evidente impacto en las relaciones sociales en general?

Es muy fácil caer en el reduccionismo de pensar que la solución está ahí cuando, en realidad, es una herramienta para viabilizar una respuesta que se concibe en otro lado. Después, hay que tener todos los protocolos, no solamente de ciberseguridad, porque cuanto más digitalizás, más riesgo de ataque, de filtración, de pérdida de datos y de que esas bases se pongan en venta. Hay mucho a tener en cuenta en la protección de los datos personales que se generan desde las bases públicas y cómo se trabajan, de qué manera se solicitan esos datos a la ciudadanía, todas las cuestiones de acceso a la información pública tienen que estar bastante cuidadas. Insisto, siempre al servicio de políticas, de proyectos y de planificaciones que realizamos las personas y, por eso, el grueso de la formación y capacitación tiene que estar ahí.

¿Cuáles son las claves para una gestión de gobierno eficiente en los próximos años y qué lugar tienen, por un lado, la integración de tecnologías y, por el otro, la capacitación de las personas para servirse de ella?

Son indisolubles. Además, la formación y capacitación es el objetivo prioritario de la acción del INAP, porque le corresponde por mandato, pero no para la administración centralizada nada más, para todo el sector público. El INAP no puede ser el lugar donde algunas personas quieran

hacer vínculos con el mundo académico o lucirse en su conocimiento. El INAP es el lugar donde tiene que estar absolutamente todo al servicio de la formación y capacitación de las trabajadoras y los trabajadores del sector público, y todas las capacidades para pensar lo que hay, lo que hubo y lo que habrá en materia de administración pública en diálogo con otros países. O sea, un grupo minoritario está trabajando en ese sector y el grueso en la formación y capacitación, no es el lugar para las conferencias magistrales de nadie, para eso está el campo académico.

El tema fundamental del INAP es la formación y capacitación de agentes del Estado, esa oferta no puede ser ni el resultado de lo que quieren los efectores de cursos ni de lo que quiere cada individuo para construirse su propia aventura, sino el producto de una programación estratégica basada en un análisis cuidadoso de lo que hay y de lo que se necesita para el futuro, de lo que se debe reforzar o crear.

Ese diseño, que no se construye desde un escritorio aislado, sino en diálogo con los actores y el análisis de las trayectorias ya seguidas, permite darle lugar a la red de efectores, buscar quiénes tienen las mayores capacidades para poder hacerse cargo y cómo vincularlo con los intereses de las personas. Hacer un trayecto formativo que no tiene ninguna coherencia, no sirve ni para quien lo cursa, que solo va a juntar puntos, ni para el Estado en el que está trabajando o la función que está desarrollando.

¿Cuál considera usted que es el desafío de un organismo como el INAP, que integra la Secretaría a su cargo, en ese escenario futuro y qué planes deberían desarrollarse para alcanzarlos?

El INAP es una institución que tiene cincuenta años, es de los pocos organismos del Estado que está hace mucho tiempo. Eso tiene ventajas y desventajas. Está instalado, no necesitas explicarle a ninguna o ningún

agente qué es el INAP, lo conoce. Tiene burocracias calificadas, también tiene inercias burocráticas sólidas, como toda organización que lleva mucho tiempo. Ha tenido vaivenes de conducción en estas direcciones previas, que obedecen a intenciones que no son las propias de ese organismo.

Me parece que el gran salto, si se recupera lo que hubo y lo que hay, lo que se hizo y lo que estamos proyectando, es poder sostener las líneas de capacitación de la administración central: la federal, que es para las trabajadoras y los trabajadores de provincias, municipios, construido en diálogo a través de Consejo Federal de la Función Pública. En el programa Estado Integrado, que es el que crea Mauro Solano, se habilitó la posibilidad de realizar más de treinta convenios con distintas empresas y entes del sector público para hacer las actividades de capacitación específicas.

Primero, hay que tener ese despliegue fuerte, con oferta combinada virtual y presencial, tutorada y autoadministrada, dirigida al universo más amplio. Segundo, un área de investigación, desarrollo y prospectiva, para diseñar contenidos de capacitación y para asistir a áreas específicas de la gestión pública que lo requieran. Paralelamente, es clave la incorporación de tecnologías 4.0 y lo nuevo que existe en el mercado, que las administraciones públicas tenemos que integrar para poder aprovechar más y analizar mejor los datos con los que contamos.

¿Qué procesos o políticas implementadas en este período de gestión que está llevando adelante considera que pueden ser significativas en términos de transformación del Estado de cara al futuro cercano?

Considero que el desarrollo de la Subsecretaría de Fortalecimiento Institucional vinculado con el Mapa de la Acción Estatal permite el doble juego de usar y sistematizar la información. Para quienes hacen el seguimiento de las políticas públicas desde la Jefatura de Gabinete de

Ministros y para abrir esa información a la ciudadanía y que sea la que sepa qué se está haciendo y cómo en cada uno de los lugares. Eso es un muy buen desarrollo tecnológico que se logró realizar.

También, la introducción de la tecnología para el proceso de concursos, que es muy complejo. Se hizo algo grande para el programa de regularización del empleo público y algo más acotado, con la tecnología del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, para el área de Fortalecimiento del organismo científico-tecnológico.

Creo que esos son hitos de gestión que me enorgullenecen y que valen la pena, pero que, más allá de que me gusten en lo personal, son los que van a marcar un rumbo muy claro en el futuro de para dónde hay que ir. Va a ser medio difícil que los actores que están involucrados en ese proceso permitan que no continúe en el futuro y, por lo tanto, no son solo nuevos desarrollos, sino también sostenibles.

¿Qué reflexión final nos deja luego de esta interesante conversación?

Pienso que si queremos tener un Estado mejor, con capacidad estratégica, que pueda resolver los problemas concretos de la ciudadanía, que son muchos en este país, tenemos que tener una administración pública de calidad. Esa administración pública de calidad requiere la introducción de las tecnologías nuevas que existen y que se necesitan, pero, fundamentalmente, requiere personas comprometidas, valoradas, reconocidas, formadas y capacitadas, con un horizonte previsible de carrera. Por lo tanto, todo lo que podamos hacer para elevar la calidad del empleo público ayudará a en tener mejores capacidades y, por ende, un Estado presente y al servicio de la ciudadanía.

La tecnología al servicio de un proyecto de Nación

Entrevistado

Hugo Godoy

Secretario General de la Asociación Trabajadores del Estado (ATE).

Recuperando el difícil proceso de la pandemia y como Secretario General de un gremio tan relevante y representativo en el sector público, ¿qué evaluación hace del modo en que se desarrolló el trabajo estatal durante ese período y qué capacidades humanas y tecnológicas se hubieran necesitado para abordar mejor una situación como la que vivimos?

Habría que analizar un determinado momento y sus particularidades, pero hay un dato que me parece muy importante. Si al principio del Gobierno no se hubiera avanzado decididamente en la recuperación de ministerios, como el de Salud o el de Ciencia, Tecnología e Innovación, por poner dos casos muy fuertes, o el propio Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, las capacidades del Estado hubieran sido muy inferiores a las que hubo para enfrentar una pandemia que paralizó el país y el mundo a pocos meses de haber asumido. Esto demuestra que las estructuras ministeriales no son solo burocráticas, sino que son instrumentos de intervención en la vida cotidiana de la sociedad y que, según el tipo de herramienta que se construye, es el tipo de respuesta que se quiere dar a la sociedad. Si se quiere discriminar, marginar, se reduce el Estado en su capacidad de respuesta. Y si se quiere alentar la participación, resolver problemas, se lo dota de instrumentos para atender a esas demandas populares. Me parece que ahí hay una clave. Si bien no termina la discusión sobre el Estado, es un buen ejemplo de cómo hubo capacidades para dar respuestas.

Se tradujo en lo que, para mí, han sido las principales capacidades de respuesta en la pandemia. Una respuesta sanitaria nacional que no se dejó a la buena de Dios, a que las personas fueran a un sistema sanitario que está fragmentado en la Argentina. Una atención primaria en manos de los municipios, sin capacidad económica y, por lo tanto, de respuesta. Un sistema sanitario que estaba mayormente en manos

de las provincias y que, en el marco de las políticas del neoliberalismo, fue por donde pasó un ajuste que se ve en los sueldos que perciben el personal de enfermería y las médicas y los médicos, en las incapacidades para producir medicamentos y en un Estado Nacional que no tenía intervención en una política a ese nivel.

Entonces, el primer dato relevante de que existiera un Ministerio de Salud fue la capacidad de dar una respuesta nacional. Esto también se tradujo en medidas sociales, como la creación del Ingreso Familiar de Emergencia (IFE) y el Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción (ATP), que permitieron dar cuenta de dos cosas. Primero, de una necesidad fundamental: había que garantizar la capacidad de respuesta a la crisis económica en los sectores que, en una realidad argentina en la que la precariedad laboral es dominante, la mayor generación de empleo está en las pequeñas y medianas empresas. Más allá de que hubo, desvergonzadamente, empresas multinacionales que se aprovecharon y cobraron el ATP. Segundo, y ahí estuvo otra de las medidas importantes del Gobierno Nacional vinculada a la existencia de un Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social: el establecimiento de mecanismos de doble indemnización para los despidos injustificados. Eso demuestra que la estructura del Estado está asociada a su capacidad de generar respuestas concretas.

A esto se agrega la existencia del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, la posibilidad de integrar los recursos de Fabricaciones Militares y Astilleros, y lo poco o mucho que hay en las estructuras de investigación de las universidades. Todo en función de dar respuesta al nuevo fenómeno que se estaba atravesando: la producción de alcohol, los barbijos del CONICET¹, la vestimenta, los reactivos para los test, el

1 El Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) es el principal organismo dedicado a la promoción de la ciencia y la tecnología en la Argentina.

trabajo del Malbrán², los respiradores, todas esas cosas. Eso demuestra que esas estructuras del Estado cumplieron una función, y creo que fue el momento de mayor y mejor capacidad de respuesta que tuvo el Gobierno en la pandemia.

En una segunda etapa, me parece que empezó a perder capacidad de intervención, de respuesta, quizás al no mantener o rediseñar algunas políticas que habían sido muy necesarias, ya que el problema del ingreso en el contexto de pospandemia no se resuelve solamente a través de las paritarias. Ahí me parece que fueron los claroscuros, las cosas positivas y las cosas negativas.

El otro dato es que hubo una gran capacidad del Estado para salir a comprar vacunas en el marco de lo que fue, para mí, una epopeya del sistema de vacunación. Y hubo provincias, y el propio Gobierno Nacional, que tuvieron mucha capacidad para integrar a las organizaciones populares. De hecho, los movimientos sociales trabajaron en la prevención, los cuidados y la educación en los barrios.

Los sindicatos también cubrimos esa función. En muchas de nuestras sedes de ATE, funcionaron vacunatorios. Hicimos convenios con universidades para producir alcohol en gel y barbijos. Hubo organizaciones sociales o cooperativas que produjeron vestimenta. Ahí hubo una capacidad, que podría haber sido mayor, pero que fue importante frente a la emergencia y logró integrar las capacidades de las organizaciones libres del pueblo. Creo que es un dato positivo.

Esto no fue, a mi entender, una cosa homogénea en todo el territorio nacional. Hubo lugares, como la Provincia de Buenos Aires, de un nivel

2 La Administración Nacional de Laboratorios e Institutos de Salud (ANLIS) «Dr. Carlos Malbrán» es un organismo público descentralizado dependiente del Ministerio de Salud, que ejecuta las políticas sanitarias en lo que respecta a la prevención, diagnóstico referencial, investigación y tratamiento de enfermedades toxo-infecciosas, de base genética, de base nutricional y no transmisibles.

muy alto de respuesta, pero hubo otros niveles muy bajos, como el caso de la Provincia de Córdoba, u otros desastres, como los casos de las Provincias de Chubut o Jujuy. Lo quiero mencionar porque tiene que ver con qué capacidad hubo desde cada gobierno y desde el propio Estado para dar respuesta. Y también predominó lo nacional, pero las realidades de los gobiernos locales, con sus matices, fueron distintas de acuerdo a su sentido político.

Y una última cosa acerca del Estado en el tema laboral. Me parece que hubo una buena capacidad de respuesta, para hablar de nosotros en particular. No se permitió la lógica de «el que no trabaja, no cobra» y se garantizó la estabilidad laboral. Hubo capacidad para integrar en la tarea al 65 % de las trabajadoras y los trabajadores de manera virtual y se garantizó la continuidad de la gestión pública. Pongo el caso del IFE como un ejemplo muy concreto, con el que se llegó a nueve millones de personas. Con la tarjeta Alimentar, se alcanzó a dos millones y medio de personas. Se identificó al millón y medio de trabajadoras y trabajadores que percibieron el ATP. Todo eso se hizo y se garantizó desde el Estado con agentes que, en su mayoría, daban servicios de manera remota. Y ese mecanismo no solo garantizó la estabilidad laboral de las trabajadoras y los trabajadores, sino permitió aprovechar al máximo sus capacidades para generar creatividad de respuesta desde una forma de relación laboral totalmente distinta, como la que estableció la virtualidad y lo remoto. Ahí creo que hubo otro dato positivo.

El dato negativo es que perdimos nuestra capacidad de ingreso y que en ese año no se pudo quebrar del todo un proceso que veníamos padeciendo desde hacía cuatro años. Son los claroscuros que me parece necesario tener en cuenta, porque no hay eficientización de la capacidad de respuesta del Estado para atender las demandas populares si no se dignifica también a la trabajadora y el trabajador, y se demuestra que el Estado no funciona

con el funcionariado solamente. Las funcionarias y los funcionarios pueden pasar. Como en el sindicato, uno puede estar como dirigente un tiempo y después se va, pero lo que le da vida al sindicato es la voluntad y la decisión de organizarse de las trabajadoras y los trabajadores. El Estado es parecido, en el sentido de que lo que da vida de manera cotidiana, y que hay que incentivar, es esa dignidad de la trabajadora y el trabajador estatal.

Dijiste que quienes sostienen la estructura cotidiana del Estado justamente son las trabajadoras y los trabajadores. Aparece un componente vinculado con el INAP y con la formación, no solo en el marco de la pandemia, sino, como mencionaste, de una transición con lo tecnológico. Estamos dando un salto en el que hay nuevas capacidades, nuevas habilidades, hasta podríamos pensar nuevos valores, nuevas ideologías, dentro de este salto tecnológico. ¿Qué se debería trabajar en la formación de las trabajadoras y los trabajadores para acompañar ese salto tecnológico, sobre todo, a partir de lo que hemos vivido?

La primera es la formación política. Desde el sindicato apoyamos un proyecto relacionado a la formación, el que presentó Claudia Bernazza de Ley Hugo Cormick³, que ahora debe haber caído, pero que básicamente lo que plantea es la formación política: ¿para qué el Estado? Y esa formación política la debemos tener las trabajadoras y los trabajadores en su conjunto. Así como es muy buena la ley y la norma que se estableció para la cuestión de la violencia de género, para que la discriminación se aborde⁴, lo principal es la formación política, la formación ideológica, el

3 Formación para una cultura de lo público - «Ley Hugo Cormick».

<https://www4.hcdn.gob.ar/dependencias/dsecretaria/Periodo2021/PDF2021/TP2021/2201-D-2021.pdf>

4 Ley 27.499, conocida como Ley Micaela, propone la capacitación obligatoria en la temática de género y violencia contra las mujeres para los tres poderes del Estado Nacional. <https://www.argentina.gob.ar/generos/ley-micaela>

sentido del Estado, al que creo que hay que ponerle un acento particular desde el INAP y desde todas las instancias de formación en el Estado.

Porque así como una herramienta sirve para un lavado y para un fregado, un arma puede servir para defender la patria o para matar indiscriminadamente. O sea, quien utiliza la herramienta tiene que ser parte de la discusión de para qué esa herramienta, del sentido. Ese me parece que es un debate principal. Porque, además, ese debate ayudaría a un tema que es central asumir: tenemos un Estado neoliberal. Admitir que es así, que hubo años de dictadura cívica-militar y de gobiernos democráticos que aplicaron de manera sistemática políticas neoliberales, que siguieron mecánicamente mandatos del Banco Mundial y del Fondo Monetario. Y que es un Estado que, en muchos sentidos, ha perdido capacidad de respuesta.

Entonces, hay que recuperarlo. ¿Cómo se recupera? ¿Con las viejas recetas? ¿Hay que recrear? No tengo ninguna duda de que hay que tener capacidad del Estado para el control del comercio exterior. Noventa y seis mil millones de dólares se fugaron en los años del macrismo⁵. En un plano, la formación política permite pensar nuevos instrumentos para dotar al Estado, para dar nuevas soluciones o para dar respuesta a estos nuevos fenómenos que estamos atravesando. Y en otro plano, en el regional, hoy el mundo está como está y si no construimos instancias de articulación entre Estados y gobiernos regionales, la capacidad de respuesta se limita, porque lo nacional está limitado. Es muy importante que exista el PARLASUR⁶; ahí hay un espacio, pero es legislativo.

Hay que pensar en construir un banco regional, empresas regionales para la explotación conjunta del litio, ya que la reserva mayor está entre

5 Mauricio Macri gobernó el país entre los años 2015 y 2019.

6 Parlamento del Mercosur.

Chile, Argentina y Bolivia. México, por ejemplo, acaba de nacionalizar el litio. Construir nuevos instrumentos de intervención del Estado que requieren, obviamente, decisión política y planificación. Trabajadoras y trabajadores, desde la formación concreta, y funcionarias y funcionarios de primero, segundo, tercer o cuarto nivel, pueden aportar soluciones y propuestas. El sindicato también tiene que tener tanques de ideas y consolidar espacios para debatir el Estado que necesitamos construir. Y eso solo se puede hacer desde la formación.

Por ejemplo, ¿cómo se articula el CITEDEF⁷, el organismo de investigación tecnológica de las Fuerzas Armadas, con el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, si no encontramos mecanismos de funcionamiento y de integración en la vida cotidiana de esos organismos del Estado? Es la formación política lo que te dota de esa perspectiva, lo que permite que uno se anime a imaginar, a proponer cosas, y eso va a redundar en una mayor eficientización de quien tiene que tomar las decisiones.

Entonces, es un plano en el que se debe enfocar la formación, en este caso del INAP, pero lo podemos llevar a otros ámbitos o extenderlo como idea. Porque creo que el INAP tiene una tradición y una posibilidad de irradiar en todo el Estado. ¿Cuál era la lógica que le dio el macrismo al INAP? Se abocaron casi exclusivamente a la capacitación tecnológica. Es decir, la despolitización y la eficientización tecnológica para un modelo de Estado al servicio de la maximización de las ganancias de las empresas transnacionales, esa es la lógica neoliberal. Se acrecentaron las capacidades represivas del Estado y los mecanismos de facilitación para la fuga de divisas. Ese es el Estado neoliberal. Nosotros queremos construir otro Estado, y hay que formar en esa dirección, porque, además, la lógica del sentido común está permeable a esa ideología. Y

⁷ Instituto de Investigaciones Científicas y Técnicas para la Defensa, dependiente del Ministerio de Defensa. <https://www.argentina.gob.ar/defensa/citedef>

nosotros tenemos que alentar una perspectiva diferente, y eso es una batalla cultural. Hay que dotar de formación a las trabajadoras y los trabajadores del Estado.

Voy a contar una discusión que tuve ayer en la conducción nacional del gremio: algunos compañeros están planteando no volver al lugar de trabajo, mantener la modalidad remota. Y hay razonamientos que son lógicos, lo hicieron antes y bien, no gastaron en vestimenta, transporte, comida diaria y, por lo tanto, el poco sueldo que cobran les resulta más eficiente. Lógica total. Ahora bien, deja de discutir aumento de salarios y deja de estar en el lugar de trabajo donde puede debatir cuál es el sentido de ese Estado, porque se convierte en un ente individual aislado en su casa, y así como manda su producción por los nuevos sistemas de comunicación, también un día va a recibir una notificación. Así como con Macri te recibió un policía en la puerta enrejada del edificio y te dijo: «Usted no pertenece más a este organismo», ni siquiera van a tener que gastar en un policía que te dé esa comunicación, te la van a mandar por la cuenta de GDE⁸. Te van a decir: «Usted no pertenece más a este circuito».

Entiendo que haya razonamientos lógicos de una perspectiva individual, pero nosotros fomentamos otra visión. Les recordaba a los compañeros cuando dábamos la discusión en los años noventa, cuando Menem⁹ promovió el retiro voluntario. También lo hizo Macri, aunque en menor medida y con menores resultados, porque ya estaba la experiencia histórica. Nosotros discutíamos en la asamblea que no había que ir al retiro voluntario; en algunos casos perdíamos la asamblea y lo teníamos que aceptar y, en otros casos, ganábamos la asamblea, pero cuando terminaba, los compañeros iban a firmar el retiro voluntario, porque

8 Sistema de Gestión Documental Electrónica. <https://www.argentina.gob.ar/jefatura/innovacion-tecnologica/innovacion-administrativa/gde-sistema-de-gestion-documental>

9 Carlos Menem gobernó el país entre 1989 y 1995.

era una derrota ideológica. Ahora si un compañero individualmente se quiere arruinar, uno no lo puede alentar, da la discusión, y eso es formación política, eso es formación del sentido del Estado.

Quien es consciente de esto lo va a pelear mejor. ¿Por qué? Porque si hay un cambio de gobierno, nos va a pasar lo mismo que en el 2015. Trabajemos para que no vuelvan. Y eso también es debate y es formación política. No nos resignemos a que las cosas van a ser así, generemos nuevas propuestas. El otro día, cuando nos convocaron en el Senado para discutir el proyecto de ley para cobrar los fondos fugados en cuevas fiscales, desde el sindicato apoyamos esa iniciativa, porque hay que discutir cómo fortalecer los recursos del Estado y cómo ponerle límite a la fuga de capitales. Ahí también se daba una discusión del para qué. Tenemos que tener capacidad de proponer permanentemente mecanismos e instrumentos nuevos, y para eso sirve la formación. Después, creo que hay que establecer mejores mecanismos de articulación, más extendidos, el Estado no es solo el Estado Nacional.

Viví una experiencia, cuando fui Secretario General de la Provincia de Buenos Aires, en 2008: no había personal de enfermería en los hospitales. Entonces, pudimos, después de mucho discutir, concretar con el gobierno la formación de diez mil enfermeras y enfermeros.

Puse al gremio a ocuparse de esa tarea, armamos el centro de formación profesional, firmamos un convenio con la Universidad Nacional de Lanús, y el INAP no pagaba eso, porque estaba en función de las y los agentes del Estado Nacional. La mayor cantidad de esas diez mil enfermeras y enfermeros que formamos los pusimos a trabajar en hospitales públicos del Gran Buenos Aires, atendiendo una demanda que es fundamental para el Estado. Ahí hay otra cosa que me parece que sería importante incorporar: no solamente alentar los convenios con universidades y los propios institutos de formación que tienen

los sindicatos, sino hacerlos extensivos a las provincias mediante convenios para una mayor y mejor llegada al territorio. Del universo de quienes trabajan en el Estado Nacional, en la administración central, dos tercios se ubican en la Ciudad de Buenos Aires y un tercio, en el resto del país, pero existen. No los tenemos que traer acá para formarlos, porque eso es inviable, les complica la vida a las personas y al funcionamiento del organismo en el territorio donde esté. Hay que pensar nuevos mecanismos de extensión territorial.

El Estado Nacional tiene trabajadoras y trabajadores en todo el país, y la virtualidad, más allá de algunas cosas, tiene un potencial muy grande. ¿Qué cosas positivas creés que trae aparejada esta nueva experiencia que hemos vivido, sobre todo, repensando los procesos de formación y capacitación?

Sin duda que eso te posibilita. Nosotros hemos hecho talleres de formación no solamente en el país, sino con chilenos, bolivianos, por medio del CLATE¹⁰. En ese sentido, tiene una potencialidad enorme para masificar la capacitación y la formación. Prefiero hablar de formación y plantear la capacitación como cosa secundaria, operativa. No la niego, pero prefiero la formación. Creo que ahí hay un dato clave, una posibilidad enorme de potenciar, masificar la formación, la llegada a los territorios y la integración de distintas realidades. En general, el problema, o una de las dificultades, es que tenemos un Estado muy diverso. Siempre lo comento como riqueza del sindicato. Agrupamos al barrendero de un municipio y al científico nuclear. En toda esa gama, están las y los 316.000 afiliadas y afiliados, y espero que sean 500.000 dentro de poco,

¹⁰ La Confederación Latinoamericana y del Caribe de Trabajadores Estatales (CLATE) es una organización sindical internacional que agrupa a trabajadores estatales.

quienes estén en el sindicato. Una gran riqueza y diversidad humana en un país donde las políticas neoliberales tienden a la desintegración.

En los años noventa, pagamos la deuda con los ahorros públicos de años que estaban concentrados en los bienes del Estado. Si no frenamos la estafa de la deuda externa, la pagaremos con territorios e iremos a una etapa de desintegración como nación. Entonces, la responsabilidad de formar es también la de integrar realidades entre compañeras y compañeros, de Jujuy a Tierra del Fuego. Y eso te lo da la tecnología, te potencia esa capacidad. El tema es que la utilices. Podés hacer una formación radial y abordar problemáticas específicas con universos pequeños o problemáticas integrales con universos integrados. En la formación y en la posibilidad de masificar, de integrar y extenderse a las riquezas que existen en el territorio, veo una gran oportunidad.

La otra tiene que ver con romper las brechas. Tiene que haber una inversión del Estado. En un aeropuerto veía la imagen de esos cascos de realidad virtual, que son extraordinarios, los utilizás individualmente, pero son dos mundos distintos. No dos, son varios mundos distintos, pero ¿cómo haces para que ese conocimiento tecnológico no quede enfascado en un universo muy pequeño?

Una discusión que tuve, y la perdí como tantas perdidas, se dio cuando hicimos el convenio por el personal de enfermería con el Ministerio de Salud de la Provincia de Buenos Aires y logramos que nos financien las y los docentes y que les paguen una beca a las trabajadoras y los trabajadores. Además, acordamos que cuando se recibieran, fueran tomados por el Estado e incorporados en el hospital. Les dije: «Tienen la obligación de trabajar durante cinco años en el Estado». Me contestaron que eso no lo podemos hacer, que eso es coartar la libertad.

Invertís una fortuna, le das trabajo y se va al sector privado. Formaste para otro proyecto de sociedad. Creo que esa lógica tiene que recuperarse. Porque, además, hoy es demasiado importante el desfasaje tecnológico. Siempre lo fue, pero el problema es que se concentra en manos del capital. El conocimiento tecnológico es un bien colectivo. Se construye colectivamente, es una sociedad la que construye el conocimiento.

El problema es que el capital se apropiá de ese conocimiento colectivo. Y el Estado tiene la obligación de socializarlo a través de mecanismos que garanticen esta democratización. Ahí me parece que hay otra clave del desarrollo tecnológico y de su utilización para potenciar las capacidades colectivas. Generás el desarrollo tecnológico y podés crear mayor trabajo remoto. Es cierto, lo podés hacer y se demostró que se puede. Y en muchas situaciones, como sucedió, con eficiencia. Ahora, de la misma manera, te ahorra puestos de trabajo. Entonces, ¿quién se apropiá de ese capital tecnológico? La formación también tiene que formar en el sentido de disputar ese capital tecnológico en función de una perspectiva colectiva.

Mencionaste el trabajo remoto, y hay una tensión entre el trabajo presencial y el virtual. Las tecnologías están en el medio, y las trabajadoras y los trabajadores por encima en esa discusión. ¿Cómo ves hacia adelante ese debate? ¿Qué riesgos y qué cuestiones positivas trae?

De las positivas ya hablé: las posibilidades de la formación, la masificación, la extensión territorial, la integración de distintas realidades y niveles de formación. Políticas más agresivas de formación. Creo que hoy no alcanza con la exigencia del nivel secundario; no es que se requieran más exigencias, sino más políticas de formación en servicio. Voy a hacer una ecuación, así como me hacen la ecuación de trabajar en forma

remota y realizar la misma tarea desde la casa con menores costos para el Estado, de la misma manera, digo que, en su lugar de trabajo, puede eficientizar aún más su capacidad de gestión y utilizar mayor tiempo en la formación. O sea, la tecnología puesta en función de la mayor capacitación de las trabajadoras y los trabajadores del Estado, porque eso redunda en una mayor eficiencia de su intervención. No para reducir el personal, sino para potenciar y mejorar la calidad de intervención de la trabajadora y del trabajador. Me parece que es clave que hagamos una mayor intervención del Estado, porque hay un 40 % de pobreza y un 50 % de la población concentrada en el 1 % del territorio nacional.

Si tenemos todo ese territorio desierto, tenemos que tener un Estado que despliegue intervención territorial. Porque si no lo ocupamos nosotros, lo van ocupar otros. Es una ley de la física y de la geopolítica. El Estado tiene esa responsabilidad, y el único que puede hacerlo es el Estado Nacional. Porque la lógica de la Constitución de 1994 es la de perder de vista la Nación. Entonces, la única manera de resolverlo, además de discutir una reforma constitucional, es con una intervención más directa del Estado para ocupar ese territorio desierto y que las riquezas no se vayan al exterior, sino que sirvan para potenciar la capacidad de nuestra sociedad. Ahí hay una posibilidad enorme de utilizar la tecnología. Hoy se puede cuantificar cuánto se va a producir en un campo y, por lo tanto, cuánto vendés y cuánto contrabandeás. Existe esa capacidad, el problema es que el Estado no la usa. La está utilizando recién ahora, pero existía desde antes. Es la tecnología puesta en función de un proyecto de Nación y no de un proyecto de desintegración.

3

El año 2100 nos encontrará
unidos o dominados

Entrevistado

Andrés Rodríguez

Secretario General de la Unión del Personal Civil de la Nación (UPCN). Secretario General Adjunto de la Confederación General del Trabajo (CGT).

Recuperando el difícil proceso de la pandemia y como Secretario General de un gremio tan relevante y representativo en el sector público, ¿qué evaluación hace del modo en que se desarrolló el trabajo estatal durante ese período y qué capacidades humanas y tecnológicas se hubieran necesitado para abordar mejor una situación como la que vivimos? ¿Es necesario trabajar en un acuerdo social acerca del fortalecimiento de las capacidades de las organizaciones estatales y la inversión social que esto requiere?

Si bien todavía se tiene que reconstruir gran parte de institucionalidad, que falta, está claramente demostrado que en una crisis es imprescindible el Estado. Es decir, frente a aquellos que desde una concepción liberal argumentan que debe ser apenas algo dependiente de las reglas del mercado, aquí se dio por tierra toda esa teoría por cuanto el Estado fue imprescindible para sostener muchas de las necesidades básicas de la población y del mundo productivo, empresarial, y del sector del trabajo, por supuesto.

Con respecto al comportamiento de los trabajadores públicos, realmente fue muy positivo en general, ya que se cubrieron áreas claves. En una situación como la que se dio en la pandemia, hubo casos excepcionales, como el del funcionamiento de la salud pública, desarrollo social, ANSES¹, entre otros. Es decir, todos los organismos que tuvieron en su tarea un cumplimiento muy fuerte para hacer frente a las necesidades de la gente.

Estuvimos, todo este tiempo, acompañando como gremio, pero cuestionamos seriamente el trabajo a distancia, consideramos que no fue positivo y la realidad nos dio la razón. No solo porque no está preparada la Argentina en particular en ese tipo de manejos, sino porque en algunos lugares generó una dispersión del trabajo, una falta de mancomunidad

¹ Administración Nacional de la Seguridad Social.

y de sociabilización entre los trabajadores que es muy importante, sobre todo en esas situaciones difíciles. Y ahora estamos frente a la dificultad, en algunos casos puntuales, de que hay trabajadores que no han comprendido la necesidad de retornar presencialmente a sus ámbitos de trabajo.

En realidad, tienen que preocuparse mucho por conservar y defender su puesto de trabajo, porque eso puede dar motivo a que, si hubiera un cambio en el carácter ideológico de una plataforma de gobierno, sea el justificativo, como se hizo en el gobierno anterior, de echar masivamente, de recortar planteles enteros del Estado, y eso con perjuicio del trabajo.

Además, genera una suerte de pérdida de conciencia en algunos casos, no digo en todos, cuando se hace este tipo de mecánica, porque hay muchos compatriotas que están en trabajos muy precarios e informales, que no tienen la posibilidad de tener una formalidad laboral, con aporte a la seguridad social, con cobertura de obra social, con derecho a sindicalizarse. Y eso también habla de que hay que defender un puesto de trabajo formal y hasta ser solidario con esa imagen de la Argentina que necesita recuperar muchísimo empleo.

Por eso también, esto es importante que se tome, es crucial en ese sentido que las autoridades y las jerarquías de mando acompañen claramente esta postura. No solo pasa por una resolución que haga la Secretaría de Gestión y Empleo Público, que es bueno, porque ordena cuáles son las perspectivas y los cronogramas de retorno, pero lo que debe hacerse es que cada responsable jerárquico induzca al retorno presencial al trabajo.

El Estado tiene que fortificarse y cumplir un rol importante. Nadie dice que se superponga ni mucho menos le quite espacio al mercado, pero sí tiene que ser una decisión nacional que el Estado cumpla su rol

con firmeza, con fuerza. Por supuesto que para eso requiere también modernizarse lo más posible, generar ámbitos de gestión mucho más dinámicos y efectivos ante las necesidades básicas de una comunidad. Asimismo, generar la introducción de tecnología y formación en la capacitación profesional, para que los trabajadores estén a la altura de estas circunstancias en un mundo que cambia permanentemente.

Está siempre presente el debate sobre la evaluación de la efectividad y la eficiencia, la relación entre recursos y resultados en la gestión pública, y hoy vivimos en medio de una transición tecnológica acelerada a la cual no son ajenas las organizaciones públicas. ¿Qué habilidades, contenidos o nuevos valores considera que se deberían desarrollar mediante la formación de las trabajadoras y los trabajadores del Estado para acompañar el proceso de transformación tecnológica? ¿Qué incidencia le atribuye a los ámbitos estatales y sindicales para la formación de trabajadoras y trabajadores estatales, como es el caso del INAP de Argentina o del FoPeCap² que integran de manera paritaria el Estado Nacional y las entidades sindicales signatarias del convenio colectivo?

Solo si se jerarquiza de manera permanente la carrera administrativa y se profesionalizan todos los aspectos de los regímenes de carreras que rigen en el Estado, se podrá consolidar la gestión pública. Y esto se hace divorciando el estamento político de la operatoria del Estado. Por eso, desde el gremio siempre hicimos hincapié en que el Estado profesional debe ser operativo frente a cualquier gobierno que gane una elección y, por lo tanto, los puestos importantes o jerárquicos de la administración no deben ser ocupados, como muchas veces pasa, por el estamento político.

² Fondo Permanente de Capacitación y Recalificación Laboral. <https://www.argentina.gob.ar/jefatura/gestion-y-empleo-publico/fopecap>

Primero, porque no suele tener gran conocimiento de cómo es el manejo del Estado y muchas veces se lo utiliza como un botín político que lleva siempre a consecuencias negativas. Entonces, si se respeta esa frontera, se jerarquiza la carrera administrativa, haciéndola cumplir en todas sus dimensiones, no solo en la formación y capacitación, sino en la calificación del personal, como tiene que ser, en generar premios y penalidades, como también tiene que ser, en cuanto a la eficacia en la función que debe generar cada trabajador y que eso realmente repercuta en la eficiencia.

¿Qué es el Estado sino un servicio hacia la comunidad? Por lo tanto, que la comunidad visualice al Estado como propio, es un elemento a conquistar dentro de la conciencia y la cultura de nuestra ciudadanía. Porque esa es la forma de que al Estado lo tome la comunidad, pero para eso, ese Estado debe demostrar permanentemente eficiencia y calidad de prestación, dado que lo sostiene la propia comunidad.

Así que todo lo que podamos apuntalar en ese aspecto, y como decía antes, que la carrera se respete, se cumplan todos los pasos para que se enriquezca y se genere una mecánica permanente en su ejercicio. Uno de los instrumentos más importantes que tenemos los trabajadores para que esa carrera se perfeccione y se consolide a través del tiempo es un convenio colectivo es la negociación colectiva. Ahí es donde se tienen que discutir entre el Estado empleador y las representaciones gremiales no solo salarios, sino justamente aspectos de la carrera que la optimicen. Y esta es una manera de que el Estado evolucione hacia una comunidad que lo acepte y lo reconozca cada vez más como propio.

Según un estudio de la Secretaría de Gestión y Empleo Público de la Nación, se logró muy rápidamente que casi el 65 % de las trabajadoras y los trabajadores se desempeñen en actividades

remotas durante la pandemia. Esto habla de la rápida adaptación de las organizaciones públicas y, en especial, de la solidaridad y el compromiso que demostraron sus trabajadoras y trabajadores. ¿Cómo vio el proceso de tener que pensar y adaptarse a un modelo de gestión completamente virtualizado, con un Estado con limitaciones económicas que se arrastraban de los años previos y dificultaron una masiva inversión en capacitación y nuevas tecnologías acordes a la magnitud de la contingencia?

Por supuesto que, en un mundo tan vertiginosamente cambiante, la formación hoy por hoy es imprescindible. Pero esa formación debe ser continua y sistemática, no puede ser un curso, después interrumpirse, dejar pasar años y aparecer con otra cosa. Tiene que ser una capacitación permanente, constante, ordenada; por supuesto, que cumpla fines. No tanto una formación estrictamente teórica, sino que vaya con finalidades prácticas a la gestión, su ejercicio adaptado a las características también propias.

Porque, además, no es lo mismo el Estado Nacional, que los Estados provinciales o municipales; es decir, hay muchos desfasajes, incluso muy fuertes, si se los compara. Es necesario homogeneizar esa realidad, hay que buscar los denominadores comunes que sirvan para todo el Estado, sea nacional, provincial o municipal. E incluso en este último escalón, el municipio, hay muchas diferencias en una provincia donde la capital es una cosa y los del interior son totalmente distintos.

Entonces, todo eso debemos ejercitarno con un mapa interactivo y con el compromiso de las autoridades políticas, los gobernadores, los intendentes, por supuesto el Gobierno Nacional, para que pongan empeño y una decisión clara en cómo se optimiza la gestión del Estado. Así es como se empiezan a encauzar estas realidades de formación constante y sistemática que debe tener el Estado en diferentes

situaciones de su propio personal. Por eso, es muy importante que los líderes políticos de una plataforma gubernamental asuman con claridad la decisión de optimizar el funcionamiento del Estado, porque es el lineamiento que actúa como elemento aglutinante y como elemento de cambio.

Y, por supuesto, no avanzar sobre la carrera, porque hay una tendencia permanente a cubrir los puestos vacantes sin generar los concursos como tienen que ser, con todas las reglas de juego claras, con el personal que ya tiene o va cursando su experiencia funcional. Este es el peor error, porque distorsiona, como dije al principio, lo que es el funcionamiento del Estado. Debe desligarse el estamento político del profesional y, a partir de ello, si se respeta ese límite, se puede trabajar permanentemente en una formación continua con objetivos claros. Y cuando eso se oferta, la mayor parte del personal lo acepta, porque si también representa un beneficio económico, crecimiento, prestigio y responsabilidad o jerarquía de mando, las personas lo aceptan, porque es algo que las hace crecer.

¿Qué aprendizajes o capacidades instaladas considera que dejó la pandemia y cómo podría eso modificar el trabajo en el Estado en un futuro inmediato? ¿Cuáles son los desafíos que nos quedan para pensar el mundo del trabajo estatal y cómo considera que deberían abordarse?

La revolución tecnológica y comunicacional que está sucediendo en el mundo y, por ende, en la Argentina es un gran desafío, que tiene sus pros y sus contras. Indudablemente, también es un elemento de dominio si es manejado por élites con determinado fin. Si, en cambio, está al servicio de la comunidad es otra cosa. La tecnología por sí misma no es la culpable, es la implementación que se hace a partir de los grupos de poder. Aquellos con una concepción corporativa o elitista

van a usar ese tipo de situación para acentuar posiciones dominantes, eso está comprobado. En cambio, si es utilizada con una responsabilidad institucional de gobierno, trabajando para la mayoría de la población y sus necesidades, implementando esa tecnología para superar, agilizar o dinamizar la gestión y la solución de problemas, es algo positivo. Nadie lo va a negar. Pero tengamos en claro que muchas veces cuando hablamos de comunicación, se piensa a través de las pantallas y es uno de los métodos más incomunicados que existen, los que generan mayores egoísmos, individualismos, dispersiones, falta de empatía.

Estoy convencido de que el trabajo se enriquece cuando existe una socialización entre los trabajadores en un ámbito y en un espacio geográfico específicos. Los trabajadores, al reunirse en una oficina, en una fábrica, en un comercio, en donde sea, realmente generan entre sí mecanismos de interconsulta, de apoyo, de ayuda, de solidaridades, en un montón de factores que enriquecen la producción del trabajo y hacen que esa producción sea más sólida.

Eso no quiere decir que no se utilice la tecnología, pero sí que haya una presencia importante de la gente en el trabajo, que es como se genera una capacidad mucho más creativa y se intercambia esa creatividad entre los propios compañeros o con las jefaturas inmediatas. Eso enriquece la solución de problemas y el dinamismo de esa solución.

Retomando lo que fuimos hablando, ¿cómo ve el Estado del futuro? ¿Cuáles son las tensiones que pueden existir?

El hilo conductor que une las diferentes realidades de la conformación de una comunidad en sus distintas expresiones, sean el propio Estado, el mundo privado empresarial, las mutuales cooperativas, los métodos organizativos en diferentes estamentos de la población, el mundo académico y universitario, es la optimización de la política. Si hay una

política con liderazgo, un proyecto claro, discurso con contenido y propuestas concretas para ir llevándolo a cabo en la práctica, la gente lo palpa y lo visualiza.

Es la forma de encauzar cada uno de estos temas y que la sociedad tenga esperanza y credibilidad en lo que se está haciendo. Si en su lugar surge un panorama medio anárquico, en el que existen muchas internas superficiales que no llegan a visualizar las problemáticas diarias de la gente, mientras están enfrascados en situaciones coyunturales de elecciones, esto es lo que generalmente divorcia la representación política de la mayoría de la gente. Existe desánimo, incertidumbre, bronca, un montón de factores. Lo que hay que recrear claramente es la calidad de la política, y esto es lo que saca a un país y a cualquier realidad adelante.

Por último, ¿qué mensaje les dejaría a las trabajadoras y los trabajadores para el futuro?

Yo no lo haría con algo propio, tomaría la famosa frase de Juan Domingo Perón: «El año 2000 nos encontrará unidos o dominados, todo depende de nosotros». Por supuesto, Perón habló del 2000; para actualizarme un poco más, yo digo 2100, pero, de cualquier manera, pasa siempre por esa misma cuestión. Si el pueblo mantiene su conciencia intacta, más allá de las vicisitudes que tiene que sortear, existen líderes claros, un proyecto, una estrategia de Argentina, indudablemente, llegaremos a un criterio de unidad, de realización y de superación de los problemas.



La gestión pública desde un enfoque de género: aprendizajes y desafíos futuros

Autora

Eleonora Spinelli

Directora de Inclusión Educativa y Articulación de la Secretaría Académica de la Universidad Nacional de La Plata (UNLP). Investigadora del Laboratorio de Investigaciones en Comunicación y Género de la Facultad de Periodismo y Comunicación Social de la UNLP. Investigadora del Instituto Praxis de Investigaciones Tecnológicas y Sociales para el Desarrollo Territorial de la Universidad Tecnológica Nacional (Regional Rafaela). Magíster en Planificación y Gestión de Procesos Comunicacionales por la UNLP. Profesora Adjunta de la cátedra Comunicación, Educación y Género de la Facultad de Periodismo y Comunicación Social de la UNLP.

Resumen

El objetivo de este artículo apunta a profundizar la mirada sobre la dimensión de género como eje transversal de análisis y a interrogarnos acerca de este tema en relación con la gestión pública y el empleo del futuro, asumiendo la importancia y la necesidad de que sea el Estado quien profundice y lidere los cambios pendientes y cada vez más urgentes hacia la equidad de género.

Palabras clave

Enfoque de género, gestión pública, empleo, equidad

Introducción

Asistimos a un contexto en el que cada vez es más frecuente encontrarnos, de alguna manera, con la perspectiva de género: en nuestra vida cotidiana, en las ciudades, en la comunidad y en el barrio en donde vivimos, en el trabajo, en los espacios educativos, deportivos y culturales, en los medios de comunicación, en la política, en las organizaciones sociales, entre otros espacios que transitamos. Incluso es un tema que se ha hecho aún más presente a partir de las conquistas en materia de ampliación de derechos de las mujeres y diversidades, y en diferentes políticas públicas de los gobiernos en el ámbito local, provincial y nacional.

Sin embargo, en la práctica encontramos que, a pesar de los avances normativos y de la visibilidad del género como tema en la agenda pública, impulsados en gran medida por la lucha de los movimientos feministas y las organizaciones LGBTI+ de larga data en nuestro país, existe una gran cantidad de aspectos pendientes en relación con la equidad, que se expresan cotidianamente en situaciones de desigualdad para las mujeres y para todas las formas diversas de vivir las sexualidades.

En este marco resulta relevante reconocer y transformar la persistencia de patrones culturales, dimensiones simbólicas y estereotipos de género que se manifiestan en las culturas institucionales, en los modos de gestionar y *habitar* los espacios de trabajo donde, en general, las mujeres y las diversidades son siempre destinatarias, ejecutoras y/o receptoras de políticas, programas y acciones, más que protagonistas activas, creadoras y decisoras de sus destinos y su historia.

La presencia y el liderazgo de un Estado comprometido con la justicia social resulta un aspecto clave en la contribución a la equidad, para impulsar y promover una integración cada vez mayor de la perspectiva de

género en las políticas públicas, pensadas desde grados de articulación múltiple, como un presupuesto central en la nueva gobernanza y no como una agenda o una agregación (Barrancos, 2020).

Desde esta mirada y con el horizonte de imaginar otros futuros posibles con existenciarios más libres para todas las personas, será estratégico repensar el empleo público desde el género como punto de partida, como eje transversal que permita contribuir a la igualdad de derechos y oportunidades, y bajo el deseo y la convicción de que estas estrategias puedan trasladarse hacia otros ámbitos y escenarios posibles.

El objetivo de este capítulo apunta no solo a profundizar la mirada sobre la dimensión de género, sino a interrogarnos acerca de estos temas en relación con la gestión pública y el empleo del futuro, asumiendo la importancia y la necesidad de que sea el Estado quien profundice y lidere los cambios pendientes y cada vez más urgentes hacia la equidad de género.

¿De qué hablamos cuando hablamos de género?

Para iniciar este recorrido, es importante poner en claro algunos puntos de partida en relación con la dimensión de género: ¿A qué nos referimos? ¿Cómo la entendemos? ¿De qué manera nos atraviesa en los diferentes ámbitos de nuestra vida? Y, por supuesto, si bien no existen respuestas únicas a estas preguntas, podemos plantearnos algunas claves o pistas para situar esta perspectiva.

Un primer aspecto a señalar tiene que ver con ciertos reduccionismos o equívocos para entender el enfoque de género, que persisten aún con mucha vigencia en nuestra cultura, en nuestras instituciones y que,

de alguna manera, impiden visibilizar con profundidad el espesor y la complejidad de la problemática de la desigualdad.

El más común de ellos postula que el sexo biológico es el que determina nuestro género, como si fuera una asociación natural sobre la cual se montan ciertos comportamientos, características, roles y expectativas que operan como mandatos respecto de un *deber ser* —únívoco— femenino y masculino. La condición biológica ha sido —y continúa siendo— criterio de verdad sobre el que se han generado desigualdades en relación con las mujeres. Por ejemplo, aspectos como la fuerza física, la racionalidad, la productividad, que se han sostenido como características propias y naturales de lo masculino, frente a la emotividad, la fragilidad, la maternidad como destino —y no como deseo— y la debilidad asociada a lo femenino, han generado profundas inequidades en materia de derechos, oportunidades, accesos y libertades para las mujeres. Entonces, sobre la base de las diferencias se han construido desigualdades (Spinelli, 2020).

Ya en 1949, Simone de Beauvoir nos alertaba en su libro *El segundo sexo* al postular que «No se nace mujer: llega una a serlo. Ningún destino biológico, físico o económico define la figura que reviste en el seno de la sociedad la hembra humana; la civilización en conjunto es quien elabora ese producto» (2005, p. 116). Desde esta clave es que cuando hablamos de género nos referimos a una construcción cultural que se «aprehende» socialmente y se internaliza a través de la cultura (Lamas, 1996).

La mirada biologicista anula además otras posibilidades de reconocernos por fuera de lo masculino y lo femenino, y el género no puede pensarse solo y exclusivamente de manera binaria, sino que existen múltiples expresiones y modos diversos de vivir las sexualidades que se expresan

en la identidad de género¹, que no es otra cosa que el modo en que cada persona se siente, se reconoce y se autopercibe.

Otro de los reduccionismos que encontramos acerca del género es pensar que solo se refiere a las mujeres y a las diversidades o, específicamente, a los *problemas de las mujeres y diversidades*. Estos problemas han sido, en general, objeto de tutela o de asistencia, e históricamente hemos sido destinatarias de programas, políticas y acciones definidas por otros —varones— en espacios de toma de decisiones donde, en la mayoría de los casos, no hemos participado: ni en la definición de las problemáticas que vivimos y nos afectan diferencialmente, ni en la construcción de las alternativas y escenarios posibles para incidir sobre ellas.

En la práctica, a pesar de los avances, el enfoque de género sigue siendo una variable que se sitúa desde los márgenes o para cumplir con ciertos requerimientos y, en muchos casos, se piensa que solo con incorporar numéricamente a las mujeres y a las diversidades alcanza, o que trabajar con ellas significa que, de manera automática, se tiene en cuenta el enfoque de género. El desafío que nos convoca es que sea un eje transversal de las iniciativas en diversas áreas, aunque su razón de ser y sus objetivos no se orienten de forma específica hacia este tema.

Si cuando hablamos de género hablamos de poder, de lo que se trata entonces es de subvertir una distribución desigual del poder. Para ello, las mujeres y diversidades deberían poder asumir y encontrar espacios donde ocupar otros y nuevos lugares de toma de decisiones, de organización política y colectiva, y de gestión en aquellos lugares en los que se desempeñan.

1 La Argentina es uno de los países pioneros en materia de legislación sobre identidad de género. Desde 2012, cuenta con la Ley 26.743 de Identidad de Género que permite que las personas sean tratadas de acuerdo con su identidad autopercibida e inscriptas en sus documentos personales con el nombre y el género vivenciado. Puede consultarse el texto de la ley en: <https://www.argentina.gob.ar/justicia/derechofacil/leysimple/identidad-de-genero>

Reconocer la importancia e impulsar acciones desde la perspectiva de género no debería ser solo tarea de las mujeres y diversidades, sino que involucra a toda nuestra sociedad y es una responsabilidad colectiva, si pensamos en construir un mundo más justo y equitativo con iguales posibilidades para todas las personas.

División sexual del trabajo y desigualdades en el mundo laboral

Si retomamos el modo en que se ha entendido el género a partir de la determinación del sexo biológico, rápidamente podemos comprender que la división sexual del trabajo no es ni más ni menos que la asignación de tareas y responsabilidades en función de dicha condición. Esta división en la que son los varones quienes se ocupan del mundo productivo y las mujeres, de las tareas del mundo reproductivo, como un atributo y mandato propio de su *naturaleza*, repercute de manera directa en el ámbito laboral.

Para dar cuenta de esta situación, es importante hacer referencia al concepto de segregación por género (Reskin, 1984) que refiere a la concentración de mujeres y varones en diferentes trabajos que son *característicos* para uno de los dos sexos —trabajos típicamente femeninos/trabajos típicamente masculinos—. Según Reskin (1984), la segregación en el mercado del trabajo toma tanto formas psíquicas como sociales, y casi siempre es resultado tanto de elecciones como de restricciones; sin embargo, teniendo en cuenta la evidencia se puede concluir que, a la hora de hablar de segregación ocupacional, las restricciones juegan un rol más importante que las elecciones (López, 2006).

Es pertinente introducir aquí la diferenciación entre segregación horizontal y segregación vertical como formas en las que se manifiestan las asimetrías. La segregación horizontal se refiere a la concentración de varones y mujeres en determinados sectores de actividad. Tal como mencionamos antes, las mujeres suelen desarrollarse en actividades consideradas como *sectores feminizados de la economía*, en los que, además, se ofrecen salarios más bajos y existen mayores niveles de informalidad.

La segregación vertical alude a la distribución entre posiciones jerárquicas dentro de un mismo sector, es decir, la concentración de mujeres en niveles inferiores y de varones en niveles superiores de un mismo sector de actividad (García de Fanelli, Gogna y Jelín, 1990) que implica la asimétrica distribución en cargos jerárquicos, de responsabilidad, poder y toma de decisiones en el mundo del trabajo, el empleo y la producción.

En este contexto, si en el caso de la segregación horizontal nos referimos a la dificultad para moverse horizontalmente desde trabajos más precarizados a otros en situación más favorable, la segregación vertical se expresa principalmente en una suerte de límite invisible con el que se encuentran las mujeres para ascender hacia espacios de poder —el llamado «techo de cristal»—.

En el mercado de trabajo, pueden visualizarse diferentes brechas de género² vinculadas con la segregación por género, como, por ejemplo, los roles y las tareas que las mujeres realizan en general son de menor jerarquía, las áreas donde mayoritariamente se desempeñan resultan una prolongación de sus roles de cuidado —como la salud, la educación

2 Las brechas de género hacen referencia a la diferencia del valor de una variable (por ejemplo, la diferencia de ingresos o de tasa de actividad) entre varones y mujeres, y es un indicador básico de la desigualdad.

y el servicio doméstico—, la pobreza de tiempo (Rico, 2020) relacionada de manera directa a la responsabilidad exclusiva del trabajo doméstico no remunerado —que implica menores oportunidades, valoración y reconocimiento, así como un acceso diferencial a los recursos—, las desigualdades aún persistentes en el ingreso económico frente a las mismas tareas que perciben en relación con sus compañeros varones, y el acceso diferencial a los espacios de toma de decisión y a los puestos de mayor jerarquía, entre otros aspectos.

Para dar cuenta de estos fenómenos, las estadísticas con perspectiva de género resultan una herramienta poderosa para visibilizar cómo los problemas afectan diferencialmente a mujeres y diversidades. En 2021, la Dirección de Estudios de Ingresos y Gastos de los Hogares y la Dirección de Estadísticas Sectoriales del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), junto con las direcciones provinciales de estadística de todo el país, llevaron a cabo la Encuesta Nacional de Uso del Tiempo (ENUT 2021)³, cuyos resultados preliminares acaban de presentarse, luego de nueve años de la última medición en 2013.

Según la mencionada encuesta, en el trabajo doméstico, la actividad de las mujeres alcanza casi el 90 %, mientras que entre los varones se ubica en el 68,3 %. Por su parte, en relación con las tareas de cuidado, la participación de las mujeres supera el 30 %; en cambio, la de los varones no llega al 19 %. Por último, si bien minoritaria, la participación en el trabajo voluntario realizado para la comunidad, para instituciones sin fines de lucro y como apoyo para otros hogares, se encuentra

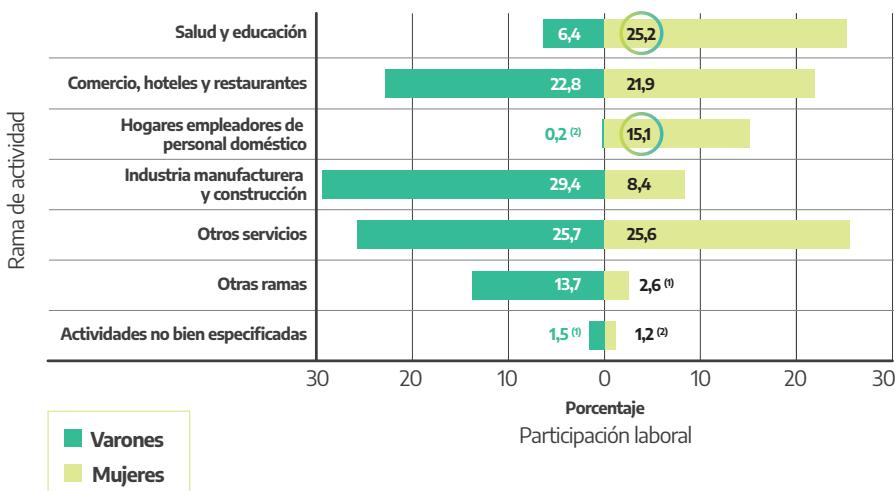
3 La ENUT 2021 tiene como objetivo dar a conocer, caracterizar y cuantificar el uso del tiempo y la participación de la población en las distintas formas de trabajo: el trabajo en la ocupación y el no remunerado. También se propone visibilizar las desigualdades socioeconómicas y de género en el uso del tiempo y caracterizar a la población demandante de cuidado y el acceso a los servicios que lo brindan a través de instituciones responsables de proveerlo. Puede consultarse en: https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/sociedad/enut_2021.pdf

feminizada: la de los varones representa dos tercios de la de las mujeres (el 8,9 % para mujeres frente al 5,8 % para varones).

Sobre la base de esta información, rápidamente podemos inferir que las mujeres tienen menos disponibilidad para dedicarse a su desarrollo personal, productivo, profesional y económico, lo cual impacta negativamente sobre ellas en relación con sus pares varones. Esta situación se profundiza en mujeres de menores ingresos, que, en muchos casos, trabajan en la economía informal.

Por su parte, según el Dossier Estadístico 8M Día Internacional de la Mujer (2022), publicado por la Dirección Nacional de Estadísticas Sectoriales del INDEC, las mujeres siguen participando menos en el mercado laboral que los varones en todas las franjas etarias, lo que repercute directamente sobre su autonomía económica. En las edades centrales, entre 30 y 64 años, 63 de cada 100 mujeres se encuentran empleadas, mientras que entre los varones la relación es de 87 de cada 100. La participación femenina además se concentra en sectores vinculados a servicios o a cuidados, como el ámbito de la salud y la educación, en los que también se perciben los menores salarios, tal como lo expresa el informe a través de la siguiente infografía (Gráfico 1):

Gráfico 1. Distribución porcentual de la población ocupada de 14 años y más, por sexo y rama de actividad. Total nacional urbano. Tercer trimestre 2021



⁽¹⁾ Estimación con coeficiente de variación entre 10% y 20%.

⁽²⁾ Estimación con coeficiente de variación mayor al 20%.

Nota: «Otros servicios» incluye: información y comunicación, actividades financieras y de seguros, actividades inmobiliarias, actividades profesionales, científicas y técnicas, actividades administrativas y servicios de apoyo, administración pública y defensa, planes de seguro social obligatorio, servicios sociales sin alojamiento, artes, entretenimiento y recreación, y otras actividades de servicios.

Fuente: INDEC, elaborado por la Dirección de Estadísticas Sectoriales a partir de datos de la EPH total urbano.

Según estas estadísticas, alrededor de 4 de cada 10 mujeres ocupadas de 14 años y más se insertan en sectores relacionados al cuidado —salud, educación y trabajo doméstico—, mientras que los varones lo hacen en la industria manufacturera y la construcción en mayor proporción.

Si ponemos en cifras la segregación vertical, según la misma fuente, tomando la población ocupada en puestos jerárquicos según sexo, el porcentaje de varones en puestos de dirección y jefatura es un 75 % superior al de las mujeres. Aun cuando ellas poseen niveles más altos de educación formal (el 36,5 % alcanzó un estudio superior universitario

completo e incompleto, mientras ellos lo hicieron en el 27,9 % según datos del mismo informe tomando a las personas mayores de 25 años).

Asimismo, un sector invisibilizado y un colectivo muy postergado en el acceso al mercado laboral es el de las travestis y trans, en quienes la situación de desigualdad se profundiza. En 2012, y por única vez hasta el momento, se llevó adelante la Primera Encuesta sobre Población Trans: Travestis, Transexuales, Transgéneros y Hombres Trans (INADI e INDEC, 2012). Allí se señaló que el 20 % de las personas encuestadas declaró no realizar ninguna actividad por la que obtenga dinero, mientras que el 80 % restante expresó dedicarse a actividades vinculadas a la prostitución y trabajos informales de precaria estabilidad. En este marco, resulta un aliciente y una iniciativa importante, aunque aún falta mucho por hacer, la Ley de Promoción del Acceso al Empleo Formal para Personas Travestis, Transexuales y Transgénero «Diana Sacayán-Lohana Berkins»⁴ que establece que el Estado Nacional, comprendiendo los tres poderes que lo integran, los ministerios públicos, los organismos descentralizados o autárquicos, los entes públicos no estatales, las empresas y sociedades del Estado, debe ocupar en una proporción no inferior al uno por ciento (1 %) de la totalidad de su personal con travestis, transexuales y transgénero, en todas las modalidades de contratación regular vigentes. Se incluye, además, entre otros puntos de la normativa, el impulso de acciones de concientización para promover la integración en los puestos de trabajo, así como incentivos hacia el sector privado para su contratación.

Esta iniciativa también ha sido adoptada e implementada en muchos Estados provinciales y locales, aunque aún resta mucho por emprender en estos y otros ámbitos para generar verdaderas oportunidades y acceso al mercado laboral y al empleo formal para las diversidades sexuales.

4 Puede consultarse el texto completo de la Ley 27.636 publicada el 8 de julio de 2021 en el Boletín Oficial: <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/246655/20210708>

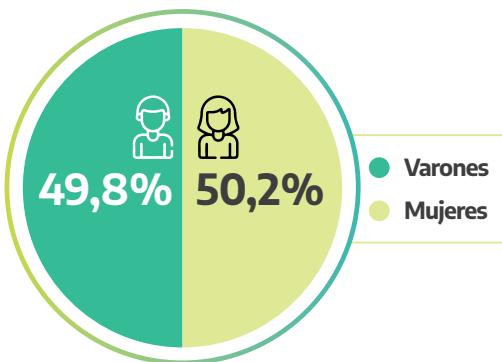
Brecha de género en la Administración Pública Nacional

Tomando como eje de análisis la dimensión de género en el empleo público como horizonte de futuro, es interesante traer aquí algunos datos relevantes al respecto que viene elaborando desde 2020 la Secretaría de Gestión y Empleo Público, datos que surgen de la Base Integrada de Información de Empleo Público y Salarios (BIEP).

Los diferentes informes registran la evolución en el acceso a altos cargos en la gestión pública nacional de 2009 a 2021. Allí se observa que en los puestos no jerárquicos existe paridad entre varones y mujeres del personal civil que no detenta funciones ejecutivas ni de conducción; no obstante, la brecha de género se aprecia en los cargos de alta dirección pública y en las autoridades superiores, y se acrecienta a medida que se asciende en la escala jerárquica.

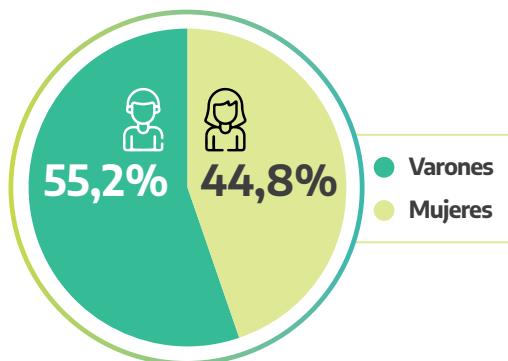
El techo de cristal se manifiesta tempranamente y se advierte a partir de los cargos de dirección simple, las funciones ejecutivas o de conducción, como puede visualizarse en los gráficos 2, 3 y 4:

Gráfico 2. Puestos de trabajo personal civil-junio 2021



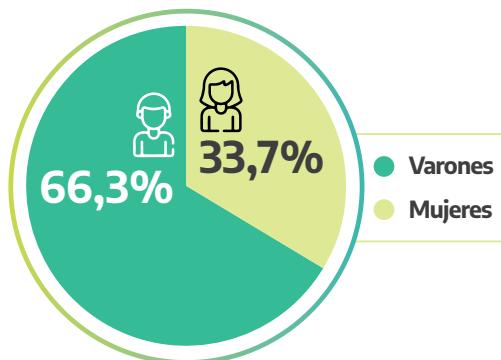
Fuente: BIEP, Secretaría de Gestión y Empleo Público de la Nación.

Gráfico 3. Alta dirección pública (SINEP + otros cargos jerárquicos otros escalafones)-junio 2021



Fuente: BIEP, Secretaría de Gestión y Empleo Público de la Nación.

Gráfico 4. Cargos por autoridades superiores en el Sector Público Nacional por género-junio 2021



Fuente: BIEP, Secretaría de Gestión y Empleo Público de la Nación.

La brecha de género presenta una tendencia levemente decreciente en todos los agrupamientos —cargos de alta dirección pública, autoridades superiores y cargos extraescalafonarios—, lo cual da cuenta de un aumento en la incorporación de mujeres en los cargos de gobierno. Durante el período 2019-2021, la participación de las mujeres

en cargos de secretarías y subsecretarías de Estado se incrementó en hasta un 17 %.

Según Ana Castellani (2020), secretaria de Gestión y Empleo Público y autora de los informes, analizar «la brecha de género como construcción analítica permite visibilizar las dificultades de las mujeres para acceder a cargos de gestión y responde a múltiples factores asociados a la masculinización de los roles de conducción. Hay una marcada tendencia a incorporar mujeres en los equipos de conducción y de asesores de gabinete; sin embargo, persisten discrepancias en las brechas de género por tipo de cargo, que es mucho más amplia en los cargos más altos».

Algunas de las hipótesis esbozadas en el estudio, que resultan ejes relevantes para el diseño de acciones a futuro en materia de perspectiva de género en el empleo público, identifican un reclutamiento sesgado en el género en los cargos más altos —ocupados mayoritariamente por varones—, limitaciones de las mujeres derivadas de las diferencias sociales entre el balance del tiempo dedicado al mundo público y al privado, y formas masculinizadas del ejercicio del rol derivado de los cargos asociadas a atributos socialmente percibidos como masculinos que no interpelan ni convocan a las mujeres.

En palabras de Castellani (2020), un desafío central hacia adelante será tener presente que «reducir la brecha de género no es solo incluir más mujeres en los puestos de conducción, sino que es necesario transformar los atributos del rol de conducción e introducir nuevas formas de gestionar el poder, más horizontales, que impliquen cambios para mujeres, varones y el conjunto de la sociedad».

Políticas públicas hacia la equidad de género en el Estado Nacional

A lo largo del artículo, hemos dado cuenta de dimensiones y perspectivas en relación con la problemática de la desigualdad que mujeres y diversidades transitan en su vinculación al mercado laboral y al acceso al empleo formal. Pero también resulta relevante traer algunas de las iniciativas en materia de avances normativos y políticas que se vienen impulsando desde el liderazgo del Estado Nacional y que, de alguna manera, ensanchan el horizonte a futuro para continuar con las conquistas alcanzadas y las que aún faltan.

A continuación, se destacan algunas de las principales, sabiendo que existen muchas más no solo en el escenario nacional, sino también a nivel de los Estados provinciales y locales, en los que la agenda de género es cada vez más relevante:

- **Creación del Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad de la Nación:** Un primer hito en materia de igualdad tiene que ver con la creación del Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad de la Nación⁵ en diciembre de 2019. Tiene, entre sus funciones, articular acciones con actores del sector público, privado y organizaciones de la sociedad civil en materia de políticas de género, igualdad y diversidad; entender en el diseño e implementación de las políticas de formación y capacitación en materia de género, igualdad y diversidad para todas las personas que se desempeñen en la función pública en todos sus niveles y jerarquías, en los casos que corresponda y para organizaciones de la sociedad civil; y diseñar e implementar investigaciones y estudios de género, igualdad y

⁵ Para conocer en profundidad las políticas y acciones que lleva adelante el Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad de la Nación, se puede consultar: <https://www.argentina.gob.ar/generos>

diversidad para el desarrollo de las políticas públicas nacionales.

Además, es importante señalar que al interior de las provincias y en los gobiernos locales también vienen creciendo considerablemente los ámbitos institucionales destinados a abordar las políticas de género de diversa índole, que han pasado de encontrarse dentro de otras áreas temáticas —como desarrollo social— y de las tradicionales secretarías u oficinas de la mujer, a espacios de género que tienen su propia entidad.

- **Ley Micaela:** Esta ley establece la capacitación obligatoria en género y violencia de género para todas las personas que se desempeñan en la función pública, en los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Nación. Con ella se apunta a transmitir herramientas y (de)construir sentidos comunes, que cuestionen la desigualdad y la discriminación, y transformen las prácticas concretas. Se trata de una oportunidad para jerarquizar la formación y ponerla al servicio del diseño de políticas públicas con perspectiva de género en clave transversal, es decir, en todo el Estado (Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad, 2020). Pasados más de tres años de su promulgación (enero de 2019), las máximas autoridades del Poder Ejecutivo Nacional, como también otros organismos del Estado, se capacitaron en los términos de esta ley, a la que adhirieron todas las provincias y aproximadamente unos quinientos municipios a diciembre de 2020⁶.

Esta política pública resulta de suma importancia, porque ha interpelado a otras organizaciones tanto públicas como privadas de diversa índole a tomar dimensión de la importancia de que

⁶ Para más información acerca de la implementación de la Ley Micaela, pude consultarse el informe sobre su aplicación en: <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/210108-mmgyd-leymicaela-v3.pdf>

sus trabajadoras y trabajadores puedan incorporar de manera continua y transversal espacios de sensibilización y formación en materia de equidad de género.

- **Gabinete Nacional para la Transversalización de las Políticas de Género:** Creado por Decreto presidencial en 2020, este Gabinete tiene por objetivo la tarea de incorporar la perspectiva de género en todas las políticas públicas del Estado Nacional, coordinar y consensuar los compromisos de cada ministerio en materia de género, articular estrategias conjuntas para el monitoreo de su cumplimiento y desarrollar acciones de capacitación y especialización en cada área para asegurar la transversalidad de esta perspectiva en la órbita de su competencia.
- **Inclusión laboral para travestis y trans:** Hemos mencionado ya la sanción de la Ley de Promoción del Acceso al Empleo Formal para Personas Travestis, Transexuales y Transgénero «Diana Sacayán-Lohana Berkins», que tiene como antecedente el Decreto 721/2020 que ya establecía el cupo laboral del 1% y una serie de iniciativas para promover el acceso al empleo digno. Nos interesa aquí señalar la creación del Registro Único de Aspirantes Travestis, Transexuales o Transgénero⁷ a ingresar a trabajar en el Sector Público Nacional. También se destaca la finalización del trayecto secundario para el caso de quienes no lo han terminado, para lo cual se prevén instancias de articulación y acompañamiento, y la capacitación al personal del Estado Nacional para asegurar que la inclusión de travestis, transexuales o transgéneros en los puestos de trabajo se realice en condiciones de respeto a su identidad, a través del

⁷ Se puede acceder a la inscripción al Registro a través del siguiente enlace: <https://www.argentina.gob.ar/generos/formulario-inscripcion-registro-cupo-laboral-travesti-trans>

Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad y el Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP Argentina).

- **Mesa Interministerial de Políticas de Cuidado:** Esta Mesa reúne a quince organismos del Poder Ejecutivo Nacional para debatir y planificar políticas que aporten a una organización social del cuidado más justa, que logren una mejor redistribución familiar y social de la tarea, así como una mejor redistribución entre los géneros, y que aporten a reconocer el cuidado como una necesidad, como un trabajo y como un derecho⁸.

Desafíos a futuro para promover la igualdad de género en el empleo público

Hemos abordado diferentes problemáticas y dimensiones vinculadas a la importancia de incorporar la perspectiva de género como un eje transversal no solo para actuar sobre el presente, sino, fundamentalmente, para planificar a futuro. Para ello, se requiere una nueva gobernanza en la que toda y cualquier manifestación del Estado tiene que hacerse con una percepción generizada (Barrancos, 2020).

Seguramente, esto no será tarea sencilla, pero existen múltiples iniciativas que podemos tener en cuenta para reponer los debates e impulsar acciones afirmativas en materia de equidad en los ámbitos laborales de gestión pública. Lejos de realizar un listado exhaustivo, a modo de receta o de pasos a seguir, sabiendo de la complejidad y la resistencia que aún se evidencian en relación con estas temáticas, a continuación presentaremos algunos desafíos en acciones vinculadas

⁸ Para conocer en profundidad el funcionamiento y las acciones emprendidas por la Mesa Interministerial de Políticas de Cuidado, se puede consultar el siguiente informe: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2020/07/100_acciones_en_materia_de_cuidados.pdf

con la igualdad de género, como pistas para repensar nuestras propias dinámicas y culturas institucionales, como puntos de partida para imaginar los cambios que necesitamos y para construir colectivamente alternativas para transformar y transformarnos.

1. Promover iniciativas para facilitar la conciliación personal, familiar y laboral

Ya hemos mencionado cómo las mujeres asumen principalmente las tareas de cuidado y de trabajo doméstico no remunerado, lo que repercute de manera directa en una situación desigual en el mercado laboral. En la Argentina, según el último informe estadístico realizado por la organización Ecofeminita (2022), en el marco del Día del Pago Igualitario, que tiene lugar cada 9 de abril, la brecha salarial de género es aproximadamente de un 27 %, y las mujeres deben trabajar tres meses y nueve días más que los varones para percibir el mismo ingreso que ellos obtuvieron en un año.

Asimismo, siete de cada diez personas que se dedican a las tareas domésticas y de cuidados del hogar —no remuneradas— son del género femenino, lo cual se convierte en la diferencia fundamental que sostiene y reproduce las disparidades en el mundo del empleo.

Frente a este escenario, cabe preguntarse qué acciones se pueden emprender, conscientes de que existen problemáticas de fondo propias del mismo patriarcado y de un modelo que prioriza el mundo de lo productivo por sobre el cuidado y la sostenibilidad de la vida. Sin embargo, existen algunas medidas interesantes, entre las que podemos mencionar:

- Corresponsabilidad de las tareas de cuidado. Licencias compartidas para varones y mujeres, y para familias diversas.

Algunos mecanismos y marcos normativos que regulan el mundo laboral no han ido a la par de las transformaciones y los cambios que se vienen generando en las dinámicas sociales. Nos referimos a que los varones ya no son los únicos proveedores, y cada vez hay más mujeres que trabajan o buscan trabajo, no solo en relación con las dificultades económicas para sostener el hogar, sino para conseguir su autonomía y tomar decisiones sobre su presente y su futuro.

Por un lado, las configuraciones familiares se han modificado. Se han incrementado las familias monoparentales o monomarentales, predominantemente conformadas por mujeres jefas de hogar con hijas e hijos a cargo, y las familias diversas con dos madres o padres —con independencia del género—, que transitan diferentes situaciones y avatares en vacíos institucionales para poder dedicarse a la crianza compartida.

Por otro lado, el cuidado no solo tiene que ver con las infancias, sino también con las personas mayores que requieren de atención y tiempo que es asumido principalmente por las mujeres.

En el día a día del trabajo, los permisos para modificar horarios vinculados a la vida familiar —eventos relevantes, reuniones y actos escolares, movilidades de diversa índole, entre otros—, las ausencias por enfermedad de hijos e hijas, la atención de familiares —personas mayores—, entre otros, son parte de la cotidianidad de las mujeres y son ellas quienes deben tramitar diferentes situaciones para sortear estas dificultades en el ámbito laboral,

dependiendo en muchos casos de la buena predisposición de sus jefas o jefes —que en su mayoría son varones—.

Facilitar la articulación del trabajo remunerado con el trabajo no remunerado debería ser un tema sobre el cual poder construir opciones posibles por fuera de las rutinas, los hábitos y las culturas institucionales que separan tajantemente el mundo de lo productivo y lo reproductivo.

Asimismo, también existen transformaciones en las masculinidades, en las que los estereotipos más clásicos y hegemónicos comienzan a ponerse en cuestión. Una de ellas tiene que ver con otros modos de transitar las paternidades en las que se advierte, en algunos casos, un mayor involucramiento y deseo de estar presentes en el cuidado de sus hijas e hijos.

En este sentido, la legislación actual en la Argentina sigue siendo obsoleta y basada no solo en la división sexual del trabajo, sino también en una manera binaria de entender al género, tal como hemos desarrollado al inicio de estas páginas. Hoy los varones que trabajan en relación de dependencia tienen dos días de licencia por paternidad, que además no es obligatoria. Tampoco es cubierta por la seguridad social, sino que las empleadoras y los empleadores deben hacerse cargo del costo —lo cual, en muchos casos, no sucede—. Esto indica claramente cómo se entiende la crianza y quiénes asumen ese rol de manera exclusiva.

Deja, además, un vacío legal que en muchos casos debe resolverse con causas judiciales: «¿Qué pasa cuando se trata de una pareja de dos mujeres, o de dos hombres, o de personas trans? ¿Si es una niña o niño adoptado quien llega a la familia? ¿Y si es una familia monoparental? ¿Por qué no todos tienen el mismo

derecho y obligación legal de criar y cuidar?» (Jaureguy, 2022). Un aliciente de estas preguntas lo constituye el proyecto de licencias extendidas, que ya se encuentra en tratamiento en el Congreso de la Nación, que estipula que para personas no gestantes — sean varones o no— pasarán a ser obligatorias y se extenderán progresivamente, comenzando con quince días y con el objetivo de que vaya creciendo a lo largo de los años. Los mismos plazos correrán para las familias que adopten.

De todas maneras, además de los instrumentos legales, es preciso trabajar sobre los cambios culturales frente a estereotipos, rutinas y rituales —basados en la división sexual del trabajo— inscriptos en las dinámicas institucionales, que contribuyen a la desigualdad y sobre los cuales será necesario insistir y focalizar desde los espacios de toma de decisiones.

- Modalidades de trabajo híbridas.

Si alguna experiencia positiva nos ha traído la pandemia ha sido la utilización de las TIC para el desarrollo de nuestros trabajos. Incluso ha generado nuevos aprendizajes, no solo en relación con el uso de los equipamientos técnicos, sino también respecto de una serie de saberes, haceres y disposiciones subjetivas.

También sabemos que han sido las mujeres quienes principalmente han trabajado desde sus hogares y que, si bien existe no solo la necesidad, sino el deseo de habitar los espacios de trabajo en la presencialidad, ofrecer opciones de teletrabajo o flexibilidad horaria resulta una medida sencilla que es compatible y articula con otros escenarios posibles no solo los familiares, sino también personales —momentos educativos, recreativos y culturales—.

Recuperar lo aprehendido y explorar otros modelos y dinámicas laborales, como la modalidad híbrida o semipresencial, será también uno de los desafíos para la gestión en este tiempo y a futuro.

- Espacios de cuidado para niñas y niños, e infraestructuras adecuadas para maternar.

Un aspecto que, sin duda, es muy relevante en relación con el cuidado y con la conciliación laboral y familiar es la posibilidad de contar con espacios destinados a niñas y niños en los ámbitos laborales o en zonas de cercanía. Si bien es complejo en términos presupuestarios y de infraestructura, existen experiencias en las que los organismos públicos poseen lugares propios o articulan a través de convenios con otras entidades —jardines maternales, organizaciones gremiales y sindicales que poseen este tipo de espacios—. En otros casos, las trabajadoras o los trabajadores reciben un adicional al salario para destinar al cuidado en instituciones, pero en general son costosas y no se encuentran próximas a los lugares de trabajo, o resulta muy difícil acceder a las vacantes. Las infraestructuras de cuidado serán un tema en la agenda próxima y futura a tener en cuenta en las instituciones en sus diferentes niveles y modalidades.

Otro tema importante tiene que ver con los equipamientos necesarios para maternar. Resulta casi una obviedad mencionar la importancia y los beneficios de la lactancia materna. Sin embargo, aunque vienen creciendo, aún son pocos los espacios seguros, higiénicos y en condiciones destinados para este fin, tanto en el ámbito público como en el privado. También, en el día a día, se presentan diferentes situaciones en las que las mujeres son violentadas, apercibidas y hasta increpadas por amamantar en público —plazas, transporte público, entre otros lugares—.

Paradas, apuradas, con falta de privacidad, a escondidas y en un ambiente poco higiénico, así deben amamantar o extraerse leche un gran número de mujeres que buscan combinar lactancia, trabajo, cuidados y vida cotidiana.

En la Argentina, un estudio realizado por La Liga de la Leche en 2018 menciona que ocho de cada diez⁹ mujeres no cuentan con un lugar asignado para ese fin en sus empleos, y consideran que es una tarea difícil de hacer convivir con un puesto en relación de dependencia. El 65 % de las madres entrevistadas respondió que dispone solamente de un baño, el 41 % lo hace en un lugar sucio y el 76 % no tiene dónde sentarse. El 24 % carece o no tiene cerca un sitio para lavarse las manos y casi el 30 % no puede acceder a una heladera donde conservar la leche.

La instalación de lactarios en los espacios laborales y en los organismos públicos donde las mujeres asisten a realizar trámites son muy favorables y de bajo costo, por lo cual no requieren de grandes inversiones e impactan directamente en su calidad de vida.

2. Protocolos y medidas contra la discriminación y la violencia laboral

Según lo establece la Ley 26.485¹⁰, la violencia laboral se define como «aquella que discrimina a las mujeres en los ámbitos de trabajo públicos o privados y que obstaculiza su acceso al empleo, contratación, ascenso, estabilidad o permanencia en el mismo, exigiendo requisitos sobre estado civil, maternidad, edad, apariencia física o la realización de test de

9 Disponible en: <https://www.voicesconsultancy.com/Informes/Lactancia-y-Trabajo>

10 Ley de protección integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en los ámbitos en que desarrollen sus relaciones interpersonales. Puede consultarse el texto completo en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/150000-154999/152155/texact.htm>

embarazo. Constituye también violencia contra las mujeres en el ámbito laboral quebrantar el derecho de igual remuneración por igual tarea o función. Asimismo, incluye el hostigamiento psicológico en forma sistemática sobre una determinada trabajadora con el fin de lograr su exclusión laboral» (artículo 6 inc. c).

Por su parte, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) reconoce que la violencia y el acoso en el mundo del trabajo constituyen formas de violación de los derechos humanos y una amenaza para la igualdad de oportunidades. Estas situaciones pueden impedir que las personas, en particular las mujeres, accedan al mercado de trabajo, permanezcan en él o progresen en su carrera profesional.

Sabemos que la violencia y el acoso por motivos de género afectan de manera desproporcionada a las mujeres, las niñas y la población LGBTI+. En muchos casos, estas situaciones aparecen invisibilizadas o naturalizadas como normales en los ámbitos de trabajo y, en otros, no existen espacios seguros para denunciarlas y abordarlas.

Para ello, será clave y estratégica la elaboración y puesta en marcha de protocolos contra la violencia de género en el ámbito laboral y el acompañamiento y asesoramiento a las mujeres denunciantes, que ya se viene implementando en muchos espacios de trabajo. También, el desarrollo de acciones de sensibilización y capacitación para su abordaje, para lo cual la Ley Micaela, como ya mencionamos, ha sido fundamental.

3. Profesionalización y capacitación permanente destinada a mujeres y diversidades

Otro eje relevante tiene que ver con generar posibilidades de formación y capacitación permanente no solo en lo referido a temáticas que atañen a los puestos de trabajo, sino a facilidades para continuar o fortalecer las

trayectorias educativas —por ejemplo, en el nivel terciario, universitario o de posgrado—.

Es importante atender a que la profesionalización no se circunscriba siempre a temas o sectores feminizados, sino generar alternativas y puentes hacia otros saberes y haceres que a veces no aparecen como opciones posibles para mujeres y diversidades, como, por ejemplo, las tecnologías o las disciplinas STEM (por sus siglas en inglés, Ciencia, Tecnología, Ingeniería y Matemáticas), que además son sectores en los que generalmente se perciben mejores salarios.

4. Promover el acceso a puestos de decisión

Ya hemos mencionado la brecha de género que persiste en la presencia de mujeres, y muchísimo menos de diversidades, en los puestos de toma de decisiones y en la definición de políticas. Si bien se advierte una tendencia creciente, al menos en el Estado y en los organismos públicos, los cargos más altos siguen siendo patrimonio de los varones. Aun habiendo muchas mujeres con capacidades, formación, trayectoria y liderazgo en temas estratégicos, las encontramos, en su mayoría, en las segundas líneas.

El empleo del futuro en la gestión pública deberá hacer la diferencia en este sentido, posicionando y promoviendo a las mujeres en espacios donde puedan tener una real injerencia, incidencia y poder para la definición de las políticas y para la coordinación de acciones.

Asimismo, habrá que prestar especial atención a que las búsquedas y selecciones de personal para todos los puestos o movimientos al interior de las instituciones no posean una mirada sexista en relación con el tipo de tareas o áreas que se pueden asumir y desarrollar.

Algunas consideraciones finales

A lo largo de este capítulo, hemos tratado de revisar algunos de los nudos centrales de la desigualdad de género que atraviesan mujeres y diversidades en relación con el mercado laboral y el empleo, propias de la trama de la cultura y del patriarcado y sostenidas sobre la base de la división sexual del trabajo. Estas lógicas atraviesan no solo las instituciones, sino las subjetividades de quienes las habitan, reproduciendo un modo de ser y estar en ellas que, en muchos casos, excluye y condiciona.

Una primera salida o pista en ese sentido es hacer visible la dimensión de la inequidad de género, dando el salto desde las políticas focalizadas o destinadas a las mujeres y diversidades, hacia las políticas generizadas (Barrancos, 2020), independientemente de si se tratan de temáticas de género o quienes sean las personas destinatarias. Todos los temas que nos ocupan y preocupan pueden ser abordados desde el género, si lo pensamos como una epistemología (Cremona, 2019), como un modo de entender el mundo, si nos preguntamos de qué manera nos afectan diferencialmente.

En este camino, es clave el rol y el liderazgo del Estado como garante de derechos, como promotor de iniciativas que, aun con resistencias, complejidades y tensiones, marca el rumbo promoviendo y ampliando las oportunidades. Hay claras conquistas que se han materializado en avances normativos, en el diseño y la puesta en marcha de políticas públicas, en los esfuerzos para incorporar la transversalidad y por reponer debates o instalar temas centrales vinculados con la dimensión de género en la agenda pública. Pero todavía queda mucho por hacer y transformar al interior de las instituciones, en las rutinas y las lógicas laborales, en el acceso a oportunidades y en la reducción de las brechas

de género que persisten en los diferentes ámbitos de la vida de las mujeres y diversidades.

En este escenario, el abordaje de género se hace indispensable no como una agregación o un tema más a incluir entre otros, sino como verdadero punto de partida para construir existenciales más libres para todas las personas.

Referencias

- Barrancos, D. (2020). «La gestión pública con perspectiva de género». Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de la Nación.
- <https://www.argentina.gob.ar/ambiente/accion/ciclo%20de-charlas-ambiente-y-generos/dora-barrancos>
- Castellani, A. (2020). «Brecha de género en los cargos de gobierno. Argentina 2009 a 2020». Secretaría de Gestión y Empleo Público de la Nación.
- Castellani, A. (2021). «Brecha de género en los cargos de gobierno. Argentina 2009 a 2021». Secretaría de Gestión y Empleo Público de la Nación.
- Cremona, M. F. (Coord.). (2019). *Comunicación, educación y género. Debates y conversaciones pendientes*. Bosque Editoras.
- De Beauvoir, S. (2005). *El segundo sexo*. Ediciones Debolsillo.
- Dirección Nacional de Economía, Igualdad y Género. (2020). «Las brechas de género en la Argentina. Estado de situación y desafíos», Ministerio de Economía de la Nación.
- Dirección Nacional de Economía, Igualdad y Género. (2020). «Los cuidados, un sector económico estratégico. Medición del aporte del trabajo doméstico y de cuidados no remunerado al Producto Interno Bruto». Ministerio de Economía de la Nación.
- Ecofeminita. (2022). Ecofeminita/EcoFemiData: Informes sobre brecha salarial. Zenodo.
<http://doi.org/10.5281/zenodo.4540185>
- García de Fanelli, A. M., Gogna, M. y Jelín, E. (1990). «El empleo femenino en el Sector Público Nacional». Documento del CEDES, 33.

Instituto Nacional de Estadística y Censos (2022). Encuesta Nacional de Uso del Tiempo 2021: resultados preliminares.

Instituto Nacional de Estadísticas y Censo (INDEC) e Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo (INADI). (2012). Primera Encuesta sobre Población Trans: Travestis, Transexuales, Transgéneros y Hombres Trans.

Jaureguy, M. (7/3/2022). «8M Día de la Mujer: cómo serán las nuevas licencias por paternidad o adopción». *Bae Negocios*. <https://www.baenegocios.com/economia/8M-Dia-de-la-Mujer-como-seran-las-nuevas-licencias-por-paternidad-o-adopcion-20220307-0033.html>

Lamas, M. (Comp.). (1996). *El género. La construcción cultural de la diferencia sexual*. PUEG, UNAM-Porrúa.

López, G. (2006). *Segregación del mercado de trabajo en Argentina: Un abordaje de los cambios ocurridos en la relación entre educación y distribución del ingreso desde la perspectiva de género. Estudio para el período 1998-2003*. CLACSO.

Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad. (2020). Lineamientos para la elaboración de propuestas de capacitación en el marco de la Ley Micaela.

Reskin, B. (1984). *Sex segregation in the workplace*. National Academy Press.

Rico, N. (2020). «Hacia ciudades cuidadoras. La interdependencia entre los derechos de las mujeres y el derecho a la ciudad». Facultad de Ciencias Sociales de la UNICEN y la REM-FEM/Territorio, Ciudad, Comunidad. <https://www.youtube.com/watch?v=xNAWimfEMwA>

Spinelli, E. (2020). «Documento base: Innovación en políticas y herramientas prácticas locales de género para la recuperación». Fondo Andaluz de Municipios para la Solidaridad Internacional (FAMSI) y Comisión Desarrollo Económico y Social Local (CGLU).

Tercera parte

Formación, desarrollo humano
y tecnologías

1

Formación y capacitación para la construcción de capacidades estatales: contribuciones de las tecnologías digitales

Autora

Elisa Lemos

Asesora académica en el INAP Argentina de la Secretaría de Gestión y Empleo Público de la Nación. Magíster en Formación de Formadores y Especialista en Tecnología Educativa por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Actualmente, coordina talleres virtuales dirigidos a formadoras y formadores de las organizaciones públicas, y talleres virtuales y presenciales para la capacitación de docentes universitarios.

Resumen

El artículo presenta un recorrido que, partiendo de los principios y objetivos del Programa INAP Futuro, recupera la importancia de la formación y la profesionalización de las trabajadoras y los trabajadores como factor que agrega valor a las capacidades estatales.

Describe algunas herramientas y recursos de las tecnologías digitales y de la inteligencia artificial, de aplicación en procesos educativos, y las pone en relación con las capacidades requeridas para una Administración Pública 4.0, al tiempo que las articula con núcleos temáticos que contribuyen a la construcción y el fortalecimiento de tales capacidades.

Encuadra el aprendizaje como un proceso humano en el que se destaca la actividad de la y el aprendiente, y la importancia de los entornos sociales que lo promueven.

Palabras clave

Capacidades estatales, capacidades de agentes estatales, capacitación y tecnologías digitales, aprendizaje

Introducción

El segundo considerando de la Resolución 172/2021 de la Secretaría de Gestión y Empleo Público, por la que se crea el Programa INAP Futuro, plantea que «las dimensiones del aprendizaje y el trabajo adquieren un valor estratégico dentro de un modelo de desarrollo integral e inclusivo, siendo la educación, la formación y la capacitación fundamentos claves para el logro de la deseada igualdad de resultados; y el Estado tiene el mandato constitucional y el compromiso ético de apoyar con políticas integrales a las personas trabajadoras para el fortalecimiento de sus capacidades».

Esta cita pone de relieve dos cuestiones centrales a la hora de pensar la capacitación y la formación de las trabajadoras y los trabajadores públicos en este presente y en un futuro que ya está instalado:

- un modelo de desarrollo integral e inclusivo, en el que aprendizaje y trabajo constituyen un valor estratégico, y la educación, la formación y la capacitación fundamentan el logro de resultados;
- el Estado tiene el mandato constitucional y el compromiso ético de apoyar el fortalecimiento de capacidades de las trabajadoras y trabajadores públicos.

Más adelante, en el quinto y el séptimo considerandos, la norma introduce otros potentes planteos. Así, en el quinto considerando, señala que «la pandemia de COVID-19 desafió los marcos y las capacidades de las organizaciones humanas en general, y de las públicas en particular, e hizo necesaria la readecuación de las dinámicas y modalidades de trabajo, obligando a un aprendizaje colectivo acelerado». Y en el séptimo considerando, expresa que «proyectar la gestión pública en la actualidad requiere dimensionar

la velocidad exponencial de los cambios tecnológicos en curso, experimentar en ambientes controlados, consolidar el pensamiento estratégico y sistémico, proyectar escenarios futuros para anticiparse a las grandes disruptpciones, dominar información relevante en tiempo real y, especialmente, desarrollar las capacidades que permitan a las trabajadoras y los trabajadores estatales aprovechar las tecnologías dentro de un modelo que promueva un trabajo humano basado en el conocimiento creativo y de calidad».

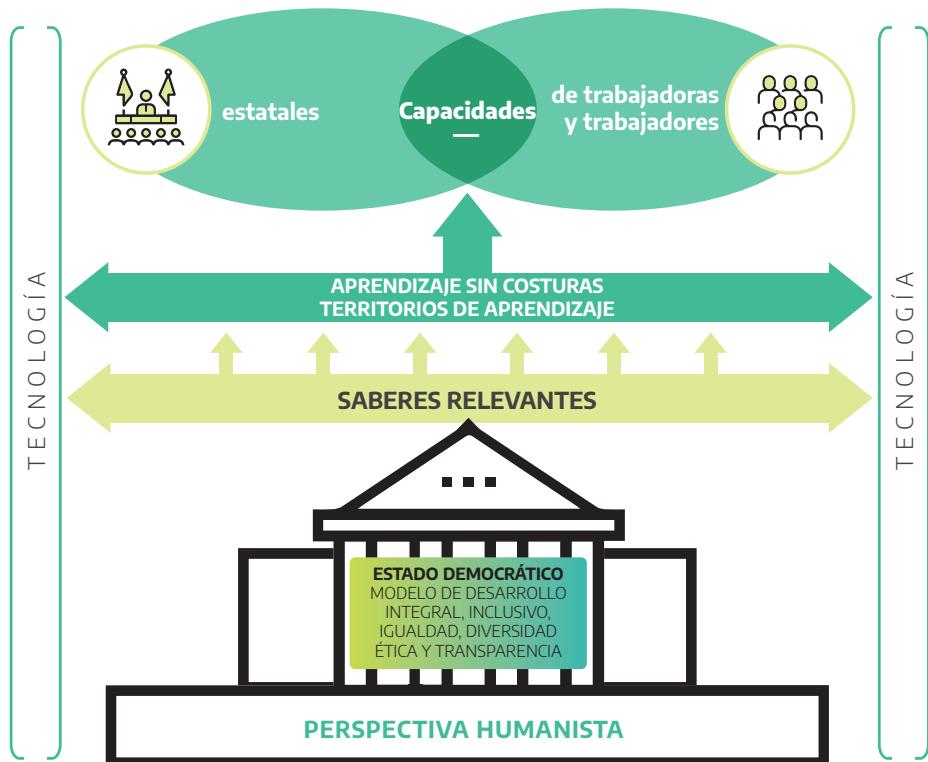
En consecuencia, a los aspectos identificados en el segundo considerando, se suman el contexto de pandemia de COVID-19 y los disruptivos cambios que introdujo en todas las organizaciones, en especial, en las públicas, que determinaron aprendizajes colectivos acelerados. Atender a estos cambios —que venían anunciándose desde fines del siglo XX— requiere proyectar la gestión pública del futuro asociada con diferentes capacidades de las trabajadoras y los trabajadores estatales que articulen conocimiento, creatividad y trabajo de calidad, junto con manejo de tecnologías. Estas postulaciones se inscriben, además, en el marco de perspectivas transversales en materia de derechos humanos, inclusión, equidad, igualdad de género y diversidad, y ética y transparencia en la función pública.

Sobre la base de los posicionamientos expresados en la Resolución 172/2021, este trabajo aborda algunos ejes que puedan estructurar el diseño de una capacitación orientada a la construcción de capacidades estatales (Gráfico 1):

1. Las capacidades estatales.
2. Las capacidades de trabajadoras y trabajadores estatales orientadas a la Administración 4.0.

3. La formación, la capacitación y la construcción de capacidades. Los desafíos y las posibilidades de la formación en entornos digitales.
4. Unas líneas sobre el aprendizaje.

Gráfico 1. Contenido del capítulo



Fuente: Elaboración propia.

1. Las capacidades estatales

El *Diccionario de la Lengua Española* define la *capacidad* como la ‘cualidad de capaz’ y ofrece para el término capaz ocho acepciones de las que, a los efectos de este trabajo, se toman las dos siguientes: ‘Apta/o, con talento o cualidades para algo’ y ‘Que puede realizar la acción que se expresa’.

La selección anterior permite poner en relación dos importantes sentidos de la capacidad: talento, cualidad y posibilidad de realizar la acción. Desde estos dos sentidos, vamos a sustentar el enfoque de las capacidades estatales y de las capacidades de las personas.

Nótese, además, que el término *capacidad* puede asignarse tanto a sujetos como a entes, lo cual habilita la distinción entre capacidades para qué [acciones] y capacidades de quién/es [sujetos o entes].

En la conceptualización de las capacidades estatales, autores como Bertranou (2015), Bonifacio (2013, 2010) y Repetto (citado por Bernazza y Longo, 2014) adjudican a las agencias y organizaciones públicas las capacidades de quién/es. En cuanto a las capacidades para qué, los mismos autores señalan el logro de los fines asignados al Estado y sus organizaciones públicas.

Oscar Oszlak afirma que «tener capacidad institucional significa poseer la condición potencial o demostrada de lograr un objetivo o resultado a partir de la aplicación de determinados recursos y, habitualmente, del exitoso manejo y superación de restricciones, condicionamientos o conflictos originados en el contexto operativo de una institución» (2014, p. 1). Para el autor, la gestión pública puede llevarse de manera tradicional o a través de programas y proyectos. En ambas modalidades se requieren capacidades tales como obtener y asignar recursos; manejar y superar restricciones, condicionamientos y conflictos;

aplicar tecnologías de gestión adecuadas; un apropiado manejo de personas, que comprende capacidades de liderazgo, resolución de conflictos, inducción de valores, promoción e incentivación de carreras, descubrimiento y retención de talentos. En el caso de la gestión de programas y proyectos, se agregan exigencias que derivan de que estas formas de gestionar «deben ponerse en marcha sin el beneficio de una experiencia común, ya que la “función de producción” debe construirse sobre la marcha» (2014, p. 4).

De acuerdo con Bertranou (2015, p. 39), la capacidad estatal es «la aptitud de los entes estatales para alcanzar los fines que le han sido asignados interna o externamente. Esta aptitud se desprende y se explica a partir de la existencia o accionar de un conjunto de factores que denominaremos componentes de capacidad estatal, y entre los que se encuentran sus dotaciones humanas, sus competencias legales y su legitimidad y sus recursos organizacionales y de acción interorganizacional, entre otros».

Obsérvese que Bertranou incluye entre los componentes de la capacidad estatal a los recursos de acción interorganizacional. En esta línea, Completa (2017) sostiene que el concepto de capacidad estatal trasciende las capacidades administrativas de los aparatos burocráticos del Estado, a las que se suman las relaciones que los cuerpos administrativos mantienen (o deberían mantener) con el entramado social circundante.

Estas lecturas subrayan el componente relacional de las capacidades estatales, la importancia del análisis contextual y del reconocimiento de la complejidad y multidimensionalidad de tales capacidades.

En términos de Oszlak (2014, p. 5), «... el análisis de capacidad institucional es siempre situacional. Disponer de esta capacidad depende de una compleja combinación de dimensiones y variables de carácter contextual,

normativo, estructural y comportamental, así como de la calidad del liderazgo».

Por su parte, Rodríguez (2012, p. 3) alude a la capacidad estatal como «las facultades y habilidades con que cuenta el Estado para generar procesos racionales de política pública en condiciones de autonomía. Por procesos racionales de política pública se entiende la capacidad de contar con recursos organizacionales, administrativos y humanos de un ente estatal para llevar a cabo sus funciones. Por autonomía se entiende la capacidad de conducir los procesos de políticas públicas orientados hacia el interés general, y con independencia de intereses espurios».

Bonifacio (2010) señala que las capacidades del Estado, entendidas como las condiciones necesarias para responder a los desafíos de la gobernanza contemporánea, se asientan en diversas cualidades de instituciones, entre las cuales, la función pública tiene una especial significación. En un trabajo posterior con foco en la profesionalización del servicio civil, el mismo autor (2013) expresa que la formación continua de las personas que forman parte del servicio civil es un recurso de construcción de capacidades estatales.

Para Crisconio y Solano (2020), es preciso contar entre las capacidades estatales con un servicio civil profesional que se encuentre en condiciones de afrontar los desafíos que se impondrán a las administraciones públicas y que requerirán dos tipos de capacidades fundamentales: las relacionadas con la tecnología y las denominadas blandas: liderazgo, creatividad, trabajo en equipo, aprendizaje continuo, escucha activa.

Oszlak (2020) aborda las capacidades estatales necesarias frente a la disrupción tecnológica y señala que estas requerirán de enfoques abiertos y flexibles en la búsqueda de soluciones innovadoras y

esquemas de trabajo basados en la experimentación, la interacción permanente y la evaluación. Para ello, serán necesarias capacidades de las y los agentes públicos relacionadas con el liderazgo, el manejo de conflictos, la toma de decisiones basada en grandes volúmenes de datos, etcétera, aplicables en modalidades de trabajo mucho más colaborativas, transversales y experimentales, superadoras de las culturas burocráticas regidas por el apego a reglas y controles. Refiere la interesante idea de «talento renacentista»: un talento multidisciplinario que permita desempeñarse según requerimientos de necesidades actuales y futuras.

A manera de síntesis de los aportes de los autores antes presentados, es posible indicar que las agencias y organizaciones públicas requieren desarrollar capacidades estatales como condiciones necesarias que les permitan lograr sus fines y objetivos en el marco de la vida en democracia y de las competencias que les han sido delegadas para el cumplimiento del servicio y la gestión pública; las capacidades estatales constituyen aptitudes potenciales o demostradas para la acción de las agencias estatales; el análisis de las capacidades estatales es siempre situacional, focalizado en los contextos macro y microinstitucional, a partir de los cuales aquellas se resignifican en función de variables sociohistóricas. Es preciso complementar el análisis situacional de las capacidades estatales con miradas integradoras que las aborden en su complejidad y multidimensionalidad.

Como sostiene Bonifacio (s/f, p. 1), «La formación del servicio civil agrega valor al desarrollo de capacidades estatales». Los trabajos referidos coinciden en destacar las capacidades de las trabajadoras y los trabajadores públicos como un factor especialmente significativo. De allí que su fortalecimiento se considere estratégico en el marco de un conjunto de estrategias posibles.

Los diferentes artículos citados hacen referencia a las capacidades que las trabajadoras y los trabajadores públicos habrán de desarrollar. Entre ellas se pueden identificar:

- Capacidades analítico-estratégicas: experimentar en ambientes controlados, fortalecer el pensamiento estratégico y sistémico, proyectar escenarios futuros para anticiparse a las grandes disruptpciones, dominar información relevante en tiempo real y desarrollar las capacidades que permitan a las trabajadoras y los trabajadores estatales aprovechar las tecnologías dentro de un modelo que promueva un trabajo humano basado en el conocimiento creativo y de calidad (Resolución 172/2021).
- Capacidades relacionadas con la tecnología y con las tecnologías exponenciales: como, por ejemplo, manejo de grandes volúmenes de datos, según apuntan Oszlak y Crisconio y Solano.
- Capacidades blandas: liderazgo, creatividad, trabajo en equipo, aprendizaje continuo, escucha activa (Crisconio y Solano); desempeño según modalidades de trabajo mucho más colaborativas, transversales y experimentales, toma de decisiones basada en grandes volúmenes de datos, pensamiento multidisciplinario (Oszlak).

Los cambios introducidos por la irrupción vertiginosa de las tecnologías digitales desde finales del siglo XX y las consecuencias sobre las organizaciones públicas y sus procesos de trabajo derivadas de la crisis por la pandemia de COVID-19 han puesto de manifiesto que resulta necesario fortalecer las capacidades de las trabajadoras y los trabajadores estatales, a fin de que puedan operar en un mundo tecnologizado y con fundamento, principalmente en valores de ética pública, derechos humanos, inclusión, atención a la ciudadanía, y en el compromiso con los principios y valores de la vida en democracia.

2. Las capacidades de trabajadoras y trabajadores estatales orientadas a la Administración 4.0

Ya casi constituye un lugar común expresar que nos encontramos en una era conocida como cuarta revolución industrial (4Ri), que se caracteriza por una fusión de tecnologías que trasciende el cambio tecnológico y toma como principios básicos la automatización y la digitalización. Llanes Font, Ceballos y Hernández (2020, p. 1) afirman:

Las posibilidades ilimitadas de tener miles de millones de personas conectadas mediante dispositivos móviles, el poder de procesamiento de los macrodatos, la capacidad de almacenamiento, un acceso al conocimiento sin precedentes, la confluencia de las tecnologías de avanzada (la inteligencia artificial, la robótica, el internet de las cosas, los vehículos autónomos, la impresión 3D, la nanotecnología, la biotecnología, la ciencia de materiales, el almacenamiento de energía y la computación cuántica), en una fusión a través de los mundos físico, digital y biológico, caracterizan la cuarta revolución industrial (4Ri).

Oszlak (2020b, p. 8) describe esta combinación de tecnologías y sus efectos sobre la vida de las personas de la siguiente manera:

El mundo ha ingresado aceleradamente en lo que ya se conoce como «era exponencial» o de la «cuarta revolución industrial». La convergencia de diversas innovaciones tecnológicas, en materia de computación, *big data*, inteligencia artificial y sus aplicaciones en robótica, criptomonedas, impresiones 3D y otros desarrollos, ya están transformando profundamente la vida del hogar, los lugares de trabajo, los modos de transportarse y de comunicarse. Según la mayoría de los pronósticos, estos cambios adquirirán un ritmo y una velocidad incomparables respecto a cualquier

época pasada. La gente trabajará, interactuará, se divertirá con máquinas altamente sofisticadas y hasta tal vez se enamore de ellas.

Estos cambios acelerados y vertiginosos impactan también de manera negativa en las diferentes esferas de la sociedad, como, por ejemplo, el gobierno, el mercado laboral, las desigualdades de género. No obstante, Llanes Font, Ceballos y Hernández (2020, p. 2) observan que la 4Ri puede resultar una «alternativa útil y un proceso innovador para la gestión de la administración pública, donde los componentes analíticos que la impulsarán (economía digital, transformación digital, alianzas público-privadas y formación innovadora) contribuirán a potenciar sus beneficios para traspasar las barreras (con un comportamiento humanista y ético) que hoy persisten en el ámbito social, económico y ambiental en los países de América Latina y el Caribe».

Obsérvese que la formación innovadora en el marco de un comportamiento humanista y ético es un componente que contribuirá a superar las desigualdades que persisten en distintos ámbitos de la sociedad. Esta idea se expresa también en los considerandos de la Resolución 172/2021, por cuanto en un modelo de desarrollo integral, la formación y la capacitación son fundamentos claves para el logro de la deseada igualdad de resultados, a la vez que el Estado asume el compromiso ético de apoyar el fortalecimiento de capacidades de sus trabajadoras y trabajadores.

Ahora bien, las transformaciones que vienen ocurriendo y que, en muchos casos, nunca antes fueron experimentadas por la humanidad, requieren capacidades que permitan vivir, actuar, aprender, trabajar en un mundo cambiante y cada vez más complejo y mediado por las tecnologías. Entonces, ¿cuáles serían esas capacidades?

Reig (2017) identifica las competencias esenciales de la trabajadora y del trabajador 4.0 que deberían desarrollarse en los sistemas educativos: pensamiento adaptativo y computacional; competencias técnicas, pero cada vez más integradas en lo computacional; transdisciplinariedad; colaboración, sobre todo virtual; aprendizaje permanente; gestión de la carga cognitiva.

Maggio (2018) indica que, en general, las habilidades para el siglo xxi pueden ser agrupadas en tres categorías:

1. Habilidades de aprendizaje e innovación: creatividad e innovación, pensamiento crítico y resolución de problemas, comunicación y colaboración.
2. Habilidades vinculadas a la información, los medios y la tecnología: alfabetización informacional, en medios y digital.
3. Habilidades para la vida y el proyecto laboral (aprendizaje a lo largo de la vida): flexibilidad y adaptabilidad, iniciativa e independencia, habilidades sociales e interculturales, liderazgo, empatía, autodeterminación, responsabilidad.

Lion (2020) propone que estas categorías sean revisitadas en el contexto de las mediaciones que ofrecen dispositivos, herramientas, redes sociales y plataformas, toda vez que estas pueden llegar a limitar la creatividad y la autonomía que la educación y la capacitación deberían promover¹. En línea con lo que señala esta autora, Novomisky (2020, p. 78) observa que vivimos entre sistemas que cotidianamente toman decisiones por nosotras y nosotros, y que dejan fuera otras opciones que, en el error o en lógicas que no son lógicas de programación binarias, también

1 En este sentido, Lion (2020, p. 25) introduce las siguientes preguntas: «¿Cómo desplegar la creatividad cuando el mismo entorno te limita las posibilidades? ¿Cómo fortalecer la toma de decisiones cuando los algoritmos nos marcan qué decidir?».

serían una posibilidad. Vemos, así, «... cómo un sistema extiende ciertas lógicas y las ritualiza, en forma automatizada, para dar una respuesta preconfigurada con formas programadas por alguien, que cristalizando dentro del código binario una serie de parámetros deja dentro las marcas del poder que se van a reproducir hasta el infinito mientras alguien haga girar esas variables».

Por su parte, Oszlak (2020a, p. 103) refiere que en la Conferencia de Minnowbrook de 2018 se dedicó un capítulo especial al tema de la automatización y la inteligencia artificial: «La automatización avanzada, incluyendo inteligencia artificial, *machine learning* y otras formas de automatización algorítmica, así como el uso por estos sistemas de *big data*, crean inmensas e inéditas posibilidades, tanto en términos de beneficio como de daño social. Los sistemas automatizados deberían aumentar (y no reemplazar) la toma de decisiones por seres humanos».

Flavia Costa (2021, p. 32) apunta que «no solo se obtienen datos que están en la red, sino que también es posible determinar ciertas preferencias o hábitos de los que las personas no han informado nada». Seguidamente, la autora menciona un estudio que mostró que, sobre la base de sesenta y ocho «me gusta» dejados en Facebook, era posible predecir, con aceptables niveles de precisión, el color de piel, el coeficiente intelectual, la filiación política e incluso si los padres estaban separados, de quienes habían dado esos «me gusta».

Lion, Novomisky, Costa y el texto citado por Oszlak invitan a reflexionar acerca de qué capacidades pueden ayudar a estar prevenidos frente a los sistemas automatizados, con base en lógicas binarias que restan poder de decisión, autonomía, creatividad, sorpresa. Capacidades, también, que colaboren para manejarse en la sobreabundancia de datos. Como señala Innerarity (2016, pp. 12, 16, 21), «la medida humanista se traduce

hoy en los conceptos de filtro y selección». Esto conlleva desarrollar capacidades de discriminación inteligente, es decir, poder determinar «qué ha de ser omitido, desatendido, ignorado [...]. Hay que poner en relación datos, hechos, opiniones con el saber acreditado y elaborar una imagen coherente del mundo». Es decir, sostener lo humano de estas capacidades para evitar la fetichización tecnológica.

Carlés Ramió Matas (2019) observa que las capacidades blandas —que considera de gran complejidad— serán necesarias para la trabajadora y el trabajador público del futuro: capacidad de adaptación y de aprendizaje constante, flexibilidad, creatividad, de trabajar en equipos multidisciplinares y en liderazgo e inteligencia emocional. Asimismo, el autor agrega otras capacidades que se nutren de campos específicos del conocimiento, como la ética y la filosofía, para sostener la orientación a lo humano en el marco de las profundas transformaciones traídas por la 4Ri.

Los planteos anteriores permiten inferir que, por un lado, las capacidades de trabajadoras y trabajadores estatales pueden agruparse en diferentes esquemas clasificatorios, pero no pueden dejar de ser comprensivos e integradores de las capacidades analítico-estratégicas, digitales, técnicas y blandas. Por otro lado, esas categorías no son excluyentes ni sus fronteras son estáticas, del mismo modo que varias capacidades pueden integrarse entre sí, como, por ejemplo, las capacidades de colaboración a lo virtual y las capacidades técnicas a las digitales.

Estas exigencias de comprensividad e integralidad, así como las capacidades relacionadas con la ética, el pensamiento crítico, la multidisciplinariedad, favorecen la creación de conciencia ante el peligro de cualquier ilusionismo tecnológico.

¿Por qué hablamos de capacidades? La opción por el término *capacidad* responde al criterio de alinear el enfoque de las capacidades estatales y el enfoque de las capacidades personales. Las primeras, entendidas como disposición, aptitud potencial o demostrada de las organizaciones públicas para el logro de fines y objetivos asignados; las segundas, miradas como potencial para la acción en contextos laborales.

Barbier (1999) diferencia el acto de formación del acto de trabajo y señala que el resultado del primero es una nueva capacidad y el del segundo, un bien o servicio². De allí, entonces, que la capacidad se adquiere o se fortalece en el ámbito de la formación o de la capacitación y se actualiza en situaciones y prácticas en un entorno laboral. Esta distinción trae importantes desafíos a la hora de diseñar programas y actividades de capacitación, toda vez que estos tendrán que asegurar la mejor reconstrucción posible de los ambientes de trabajo. En este sentido, y, como veremos más adelante, las tecnologías digitales ofrecen valiosos aportes para esa reconstrucción.

Con base en las anteriores conceptualizaciones, entendemos las capacidades de las personas como conjuntos articulados de saberes, habilidades y disposiciones que se construyen progresivamente en espacios de capacitación y formación, y se actualizan en diferentes situaciones y prácticas laborales, resultando en un desempeño competente. Los sujetos son los constructores activos y portadores de capacidades que luego movilizarán en el mundo del trabajo.

2 El enfoque de Barbier (1999, p. 88) se funda en la distinción entre los mundos de la formación y el de la profesionalización. En el primero, la palabra clave es la capacidad; en el segundo, la competencia. Dice el autor: «Para que haya competencia se debe estar en situación de producción, de utilidad, a diferencia de la capacidad, que se realiza en un mundo simulado y luego se transfiere».

3. La formación, la capacitación y la construcción de capacidades. Los desafíos y las posibilidades de la formación en entornos digitales

En este apartado articulamos tres dimensiones de la formación: la institucionalidad, las capacidades de las trabajadoras y los trabajadores de las organizaciones públicas 4.0 y la formación en entornos digitales.

En primer lugar, la necesaria institucionalidad es reivindicada por Bonifacio (2013, p. 9), quien la considera un eje central en el sustento de políticas de formación del funcionariado que contribuyan al fortalecimiento de capacidades estatales. El autor reúne institucionalidad y capacidades estatales cuando afirma que «es inevitable contar con capacidades en el Estado para formular, ejecutar y evaluar políticas de formación continua».

En el campo de la educación, para Lion, Mansur y Lombardo (2015), se requiere un fuerte compromiso institucional que apoye y resguarde las iniciativas de concebir nuevos escenarios en educación a distancia.

En el Anexo 1 de la Resolución 172/2021, se establece una fundante institucionalización del Programa INAP Futuro bajo la premisa de que el Estado debe ser ejemplo de eficacia organizacional atendiendo a que «En este contexto, las problemáticas globales y locales requieren para su abordaje adecuado que las administraciones públicas desarrollen perfiles de trabajadoras y trabajadores capaces de interactuar con las nuevas tecnologías, así como de interpretar y construir información relevante a partir del análisis de datos para la prestación de servicios más eficientes y la implementación de políticas públicas eficaces y basadas en evidencia».

Se trata de identificar, comprender y dominar tecnologías y habilidades que permitan renovar la generación de valor público a partir de su utilización en la labor cotidiana de las y los agentes públicos que encarnan las capacidades estatales, de manera que impacten positivamente en el conjunto de la sociedad.

A través de la Unidad de Reorientación Estratégica de la Capacitación, creada por la Resolución 172/2021, en el marco del Programa INAP Futuro, se promoverán actividades formativas basadas en valores públicos. Esto marca el impulso y el lugar otorgados a la capacitación y a la formación como herramientas de mejora, innovación y sostenimiento de la eficacia de las organizaciones estatales, en articulación con políticas de formación de las y los agentes estatales. Esta institucionalidad se consolida también por los objetivos asignados a la unidad, según consta en el Anexo 7 de la Resolución 172/2021:

Fortalecer las capacidades para el manejo de nuevas tecnologías y democratizar su acceso a todas las personas trabajadoras del Sector Público Nacional; implementar metodologías de aprendizaje vinculadas a la inteligencia social, la creatividad, la comunicación, la tolerancia, la colaboración y la solidaridad; promover la formación en modalidades y entornos flexibles; desarrollar las capacidades humanas para el pensamiento creativo, la innovación y la vinculación colaborativa; trabajar para la mejora de las capacidades blandas y habilidades directivas asociadas al pensamiento estratégico y anticipatorio; colaborar en el diseño de un trayecto formativo para el empleo público 4.0.

En segundo lugar, las capacidades a fortalecer en las trabajadoras y los trabajadores estatales quedan institucionalizadas en la cita precedente. No obstante, vale recordar que fueron presentadas en el anterior apartado y agrupadas en capacidades analítico-estratégicas, digitales, técnicas y blandas.

En tercer lugar, la emergencia de las tecnologías digitales ha ampliado los escenarios y agentes que producen efectos formativos haciendo que la educación ya no tenga lugar solo a lo largo, sino también a lo ancho de la vida, fenómeno que se conoce como «aprendizaje sin costuras», que ocurre «cuando una persona experimenta una continuidad de experiencias de aprendizaje a través de diferentes contextos y tecnologías» (Sharples *et al.* 2012, citado por Gros, 2015, p. 61).

Para comprender esta acción educativa distribuida, resultan insuficientes los abordajes tradicionales centrados en la educación escolarizada. Es necesaria una perspectiva ecológica que «ponga el foco en la interdependencia de los componentes de un sistema y permita no solo explicar la relación entre los elementos de ese sistema, sino saltar entre sistemas» (Mas García, 2017, p. 66).

Andreoli (2021) alude al término *híbrido* como una metáfora que permite comprender las particularidades de la modalidad, dando cuenta de la interacción de distintos elementos en una combinación de múltiples acercamientos al aprendizaje: sincrónico/asincrónico, *online/presencial*, formal/informal, y su combinación con diversas herramientas y plataformas.

Soletic (2021) destaca el propósito de las experiencias híbridas: combinar e integrar en una misma propuesta de enseñanza espacios de trabajo cara a cara y a distancia, tanto en instancias sincrónicas como asincrónicas.

Coicaud (2019, p. 97) plantea que, en la educación mediada por TIC, un territorio³ de formación representa «una combinación de contextos, finalidades pedagógicas y organizativas que se asocian y complementan a partir de la utilización de tecnologías digitales con el fin de propiciar aprendizajes».

3 Coicaud (2019, p. 97) emplea el término *territorio* desde la geosemántica social, que entiende que «un territorio implica la unión de un sentido o significado con un lugar determinado, cuya definición es validada por una comunidad».

Recuperando los aportes de las autoras, caracterizamos los modelos educativos híbridos por la intencionalidad pedagógica, la centralidad de la y el aprendiente, el carácter combinatorio y la interdependencia de sus componentes, el continuo de experiencias de aprendizaje que ofrecen en espacios físicos y virtuales (sincrónico/asincrónico, *online/presencial*, formal/informal), y la asociación y complementación de diversas herramientas y plataformas.

Entonces, el desafío que se presenta consiste en diseñar territorios de formación y capacitación que promuevan el fortalecimiento de capacidades de las trabajadoras y los trabajadores, al tiempo que acompañan los procesos de construcción de capacidades estatales. Estos territorios se definirán por la intencionalidad formativa, las capacidades a fortalecer, los saberes predominantes, los núcleos de aprendizaje, la articulación entre el fortalecimiento de las capacidades en las personas y en las organizaciones estatales.

Al interior de estos territorios sociotécnicos, intervienen responsables institucionales con diferentes niveles de responsabilidad, aprendientes, formadoras/formadores y capacitadoras/capacitadores, técnicas/técnicos y tecnólogas/tecnológos educativos, diseñadoras/diseñadores didácticos, que interactúan dentro del sistema.

En nuestro enfoque, el rol de la formadora/el formador requiere una profunda transformación de concepciones y prácticas, toda vez que el centro de las propuestas pasa de la enseñanza al aprendizaje y de la formadora/formador a las y los aprendientes. Por lo tanto, ya no se trata solo de adoptar nuevas metodologías, herramientas y recursos digitales, hace falta comprender cómo se construyen y comparten hoy los conocimientos con mediación de las tecnologías y cómo ocurren los procesos de aprendizaje; seleccionar fundamentalmente opciones que ofrecen las tecnologías digitales; diseñar, desde un enfoque ecológico de la enseñanza y el aprendizaje, actividades

potentes, contextualizadas, de aprendizaje y de evaluación, que propongan un continuo de experiencias entre diferentes entornos, a los fines de que, llegado el momento, la capacidad se transforme en desempeño competente. Sumamos a esto la necesaria perspectiva de institucionalidad en dos sentidos. El primero, en la línea que plantean Bonifacio (2013) y Lion, Mansur y Lombardo (2015); el segundo, en cuanto a que usar, actuar la capacidad requiere acuerdos y coordinar conductas para que puedan transformarse en desempeño competente.

Como apuntamos, los territorios de formación articulan diversos escenarios y herramientas. A continuación, sugerimos algunos aportes que ofrecen las tecnologías digitales para incluir en estos territorios:

- El enfoque del aprendizaje invertido incorpora el uso de diferentes recursos, tales como videos, *podcasts*, periódicos, libros, artículos digitales, etcétera, todos cuidadosamente seleccionados y combinados.
- La ludificación o *gamificación* utiliza elementos de juego en contextos que no son de juego, para desarrollar capacidades para la resolución de problemas relevantes y significativos, el pensamiento estratégico y las habilidades sociales, como compartir ideas, analizar información aportada por colegas, dar sentido colectivo a la acción y a la consecución de una meta.
- El relato digital o *storytelling*, que, a partir de un lenguaje hipermedial, facilita la presentación de ideas, la comunicación o transmisión de conocimientos, combinando de manera peculiar múltiples modos de tecnología, como fotografía, texto, música, audio y videoclip, en una producción multiformato, interesante y profunda.
- La realidad extendida (RE) combina «contenido interactivo en tres dimensiones (3D) con la realidad a partir de aplicaciones diversas,

propiciando la interacción entre un ambiente real y otro virtual» (Coicaud, 2019, p. 53). Dentro de la RE se distinguen la realidad aumentada (RA) y la realidad virtual (RV). Según indican Cabero Almenara y Fernández Robles (2018), la primera estaría más cercana a un contexto real, ya que se mezcla la realidad con lo virtual, en tanto que, en la segunda, la persona se ubica en un entorno inmersivo, creado artificialmente, donde no se mezcla con la realidad y se propician diferentes tipos de experiencias sensoriales. La realidad mixta o realidad virtual aumentada (RVA) se ubica entre medio de ambas, dado que incorpora elementos de RA y de RV.

El Gráfico 2 ilustra lo que venimos señalando en relación con el continuo entre RA y RV.

Gráfico 2. Continuo realidad-virtualidad



Fuente: Milgram y Kishino (1994) citado por Cabero Almenara y Fernández Robles (2018).

La RA y la RV ofrecen espacios optimizados para el aprendizaje, ya sea para vivir una experiencia determinada sin tener que desplazarnos físicamente, «ya sea para simular situaciones sin poner en riesgo la integridad física, ya sea para recrear mundos a partir de nuestra imaginación» (Rubio Tamayo, citado por Coicaud, 2019, p. 53). En función de lo señalado, las oportunidades de aprendizaje que brinda la RV resultan muy potentes para el desarrollo de capacidades de prospectiva, de pensamiento creativo e innovador.

La inteligencia artificial presenta un conjunto de interesantes y potentes aplicaciones para el campo educativo. Coicaud (2019) refiere que Luckin *et al.* caracterizan a la inteligencia artificial como sistemas informáticos diseñados para interactuar con el mundo a través de diferentes capacidades —percepción visual, reconocimiento del habla— y de comportamientos inteligentes —evaluar información disponible, tomar decisiones y realizar la acción más sensible para alcanzar un objetivo propuesto—. Entre las ventajas más comentadas de la inteligencia artificial aplicada a la educación se encuentra su capacidad de potenciar la personalización a gran escala.

Coicaud (2019), Ocaña-Fernández, Valenzuela-Fernández y Garro-Aburto (2019) y Pedró (2020) señalan que uno de los impactos más potentes de la inteligencia artificial en la educación se relaciona con el aprendizaje individualizado, especialmente a través de los sistemas tutoriales y del aprendizaje adaptativo.

El aprendizaje adaptativo ha sido muy promocionado a lo largo de los años y se consideró uno de los primeros beneficios del aprendizaje en línea o basado en computadora. En el aprendizaje adaptativo, un programa puede juzgar cuándo es necesario introducir un nuevo tema o si la o el estudiante debe volver a examinar un tema anterior.

Pedró (2020, p. 68) agrupa todo lo desarrollado hasta ahora en materia de inteligencia artificial en torno a cuatro ejes principales: sistemas adaptativos

y personalización, seguimiento y evaluación, elaboración de perfiles y pronósticos, y sistemas de tutoría inteligente (ITS, por sus siglas en inglés).

Los ITS emplean técnicas de inteligencia artificial para simular tutorías individuales brindando andamiajes y retroalimentación oportuna para cada aprendiz. Los ITS se incluyen dentro de la categoría más amplia del aprendizaje adaptativo y la personalización de la enseñanza, y se basan en el uso de la inteligencia artificial y el análisis de datos o *learning analytics*. Todo ello permite recopilar y analizar información relacionada con el aprendizaje de cada sujeto. Los ITS se enfocan en proveer contenido de aprendizaje a las y los estudiantes, mientras les brindan retroalimentación adaptativa y pistas para resolver preguntas relacionadas con el contenido, a la vez que permiten detectar dificultades/errores en la realización de las actividades propuestas.

En cuanto al seguimiento y a la evaluación, el autor considera que «incluyen calificación automática, retroalimentación, evaluación de la comprensión y el compromiso y la integridad académica de las y los estudiantes» (Pedró, 2020, p. 66).

El eje de los perfiles o modelos de aprendientes comprende los sistemas adaptativos que ofrecen contenidos, materiales y ejercicios personalizados de acuerdo con el perfil de comportamiento de las y los estudiantes. Así, pueden apoyar a las y los docentes en el diseño del aprendizaje y la enseñanza, a partir de extraer información académica de las y los estudiantes para realizar tareas de diagnóstico. Asimismo, estos sistemas pueden ayudar a las y los docentes a brindar una orientación personal más proactiva y, además, facilitar la evaluación del desempeño, la asistencia personalizada y la retroalimentación.

Coicaud (2019) indica otras posibilidades de inteligencia artificial aplicada a la educación:

- a. Aprendizaje colaborativo: a partir de técnicas que brindan conocimientos sobre las y los estudiantes, que permiten agruparlos según diversos criterios (intereses similares o diferentes, saberes que se complementan, experiencias, etcétera).
- b. Colaboración: con base en modelos denominados patrones de colaboración, se puede apoyar a las y los estudiantes identificando estrategias efectivas de colaboración para la resolución de problemas.
- c. Agentes conversacionales: en los procesos de aprendizaje colaborativo, contribuyen al diálogo interactuando a modo de participante experto o de compañero virtual. Son de dos tipos: *chabots* y agentes virtuales. Los primeros actúan como robots a través de un chat simulando ser operadoras/operadores o personas que interactúan con las y los estudiantes en tiempo real, respondiendo a guiones preestablecidos de diálogo. Los segundos responden preguntas más complejas y operan como un asistente personal inteligente.
- d. Moderación inteligente: es de utilidad cuando los grupos son muy numerosos. Aplica técnicas de inteligencia artificial para analizar y resumir las discusiones, lo que permite a la/al tutora/tutor orientar a las y los estudiantes de acuerdo con esta información.
- e. Empleo de lógica difusa para representar sistemas complejos: utilizan modelos causales imprecisos que contemplan la incertidumbre, como, por ejemplo, herramientas computacionales potentes que ayudan a la toma de decisiones en situaciones multidimensionales.
- f. Ontologías: consisten en clases, axiomas, propiedades y relaciones entre entidades que existen para un dominio de

discusión en particular, que pretenden capturar y representar el conocimiento de manera consensuada con el propósito de que sea reutilizado y compartido. A través de la web semántica, se crean ontologías para limitar la complejidad y poder organizar de mejor modo la información, ayudando a resolver problemas.

- g. Dispositivos para la captura de datos biológicos y de reconocimiento de voz y ojo: proporcionan evidencias para evaluar habilidades, especialmente en aprendizajes basados en prácticas, la resolución de problemas o los trabajos colaborativos.
- h. Analíticas de aprendizaje: basadas en *big data* y *learning analytics*, permiten recopilar datos masivos sobre los aprendizajes y las prácticas de enseñanza que resultan más enriquecedoras y potentes en diferentes entornos. Asimismo, brindan información para que la evaluación se realice en el momento adecuado. En este caso, las técnicas de la inteligencia artificial proveen información justo a tiempo acerca de logros, desafíos y necesidades de las y los estudiantes.

Zapata Ros, citado por Coicaud (2019, p. 36), advierte sobre algunas limitaciones de las técnicas de la inteligencia artificial basadas en grandes volúmenes de datos:

Por un lado, estas técnicas muestran la potencia de la tecnología para analizarlos y procesarlos, pero existen limitaciones derivadas de no contar con bases teóricas sólidas que posibiliten interpretarlos en casos de procesos educativos concretos. Por otro lado, tampoco es posible analizar y evaluar desde los desarrollos actuales de estas *big data* el aprendizaje del pensamiento divergente y del lateral, que discrepan de los patrones habituales de pensamiento y privilegian la búsqueda de alternativas, creativas y diferentes para la solución de un problema.

4. Unas líneas sobre el aprendizaje

*Aprender nunca es un fenómeno pasivo y
nunca es totalmente individual*

Ernesto Gore

En los apartados anteriores, hemos abordado las nociones de capacidades estatales, las capacidades requeridas de las trabajadoras y los trabajadores de las organizaciones públicas, y las posibilidades que ofrecen las tecnologías digitales para la construcción de estas capacidades. Aquí nos referiremos al aprendizaje como proceso de construcción social y como acontecimiento ético.

Desde la primera aproximación, se entiende que el aprendizaje ocurre en espacios de comunicación e intercambio, que pueden ser formales o informales. Las personas no aprenden de manera aislada; lo hacen a través de mediaciones que pueden ser recursos materiales o de otros significativos. Para Gore (2021, p. 150),

aprender es integrarse. Es necesario aprender para integrarse e integrarse para aprender y seguir aprendiendo. Aprender implica apropiación de saberes que fueron definidos en comunidades sociales. De allí que el saber es un acto de pertenencia, y aprender implica una práctica social de participación e integración, lo cual es imposible fuera de un contexto humano. Quien aprende no es un sujeto pasivo en el proceso, sino un sujeto activo que tiene experiencias, sentimientos y preferencias. Es una persona que está en la vida con otra gente y sus maneras de hacer las cosas.

Bárcena Orbe (2000, p. 11) toma dos ideas para explicar el aprender: la idea judía de tradición y la idea de tiempo. Sobre la primera, resalta que se trata de una actividad re-creativa, mucho más rica e interpretativa que la mera recepción y transmisión. Afirma que, en el aprendizaje significativo,

lo que debe protegerse es, justamente, lo nuevo, la capacidad de novedad y de sorpresa. «Aprender supone prestar atención a lo que es relevante, significativo de una situación y también disponerse a aprender. Aprender no es explicitar o constatar la verdad de lo recibido, sino reconstruirlo, modificarlo, recrearlo en uno, para que nos cambie».

En cuanto al tiempo, el autor menciona que estamos hechos de tiempo, pero de un tiempo narrado, que puede pensarse como vivido, como presente y como posibilidad. Podemos pensar el tiempo como pasado, traduciendo lo sucedido a la memoria, como presente, prestando sentido a la relevancia, y como futuro, imaginándolo como posible, como utopía, como lo que está por-venir. Esta perspectiva es muy rica en posibilidades para interpretar el aprendizaje en diferentes contextos. Por un lado, la visión humanista en que se sostiene⁴; después de todo, el aprendizaje es un fenómeno esencialmente humano, así como lo es la conciencia del tiempo. Por otro lado, el énfasis en la re-creación de lo recibido y lo transmitido a partir de la actividad de la y el aprendiente.

En una perspectiva no menos humanista, Gore (2021, pp. 151-152) plantea que aprendizaje, trabajo e innovación son tres actividades humanas que se encuentran fuertemente interrelacionadas. De allí, la necesidad de revalorizar los espacios sociales donde se produce y circula conocimiento. «Aprender algo nuevo es construir una nueva relación con algún otro. [...]. Es participar, pertenecer y construir significado».

La y el aprendiente es portador de experiencias, sentimientos y preferencias. «Está en la vida con otra gente y sus maneras de hacer las

4 «Deseo referirme a la idea del aprender, además, como algo que nos es propio como seres humanos, como una experiencia humana cuyo propósito es un cierto “cultivo de nuestra humanidad”, un cultivo para el cual lo de menos es empezar teniendo muy claro el concepto de Hombre del que debe partirse, y lo importante es la atención que prestamos a los “hombres”, con minúsculas. Estos son, al fin y al cabo, los que pueblan la Tierra» (Bárcena Orbe, 2000, p. 11).

cosas. Aprender nunca es un fenómeno pasivo y nunca es totalmente individual» (Gore, 2021, p. 150).

Actividad y construcción de sentido suponen una base de experiencias, saberes y sentimientos que se reestructuran en la apropiación de lo nuevo. Siguiendo a Bárcena Orbe (2000, p. 25), lo importante es prestar atención a lo nuevo, a lo novedoso como estructurador del aprendizaje significativo, mirando la experiencia de manera crítica.

La experiencia es tener una familiaridad de trato con las cosas; se experimenta por el trato con las cosas, por vivir directamente con el mundo que nos da que pensar y que nos da experiencias. Es algo que no solo se tiene, sino que se hace. De ahí, entonces, que el saber humano es un saber práctico.

De acuerdo con Gore (2021, pp. 179-180), los programas de capacitación que promueven estos aprendizajes basados en la experiencia, en su revisión crítica y en la relación con otras/otros son los de tipo disruptivo/relacional, en los que se enfatizan los vínculos como medios para descubrir nuevas actividades o ejecutar las ya instaladas o las nuevas con más confiabilidad. Es disruptivo porque rompe con las formas tradicionales de entrenamiento. En estos programas, la instructora/el instructor se suma a los grupos de trabajo y colabora para que se integren. La gente ensaya en sus posiciones nuevas formas de hacer las cosas y la instructora/el instructor los ayuda a ponerse en contacto con otros actores o proveedores de conocimiento involucrados (Gore, 2021, pp. 179-180).

Asimismo, en la perspectiva de la innovación, y en línea con lo planteado por el autor, la organización cumple con un doble mandato: el de retención (repitiendo) y el de evolución (incorporando conocimientos y habilidades que le permitan hacer cosas que antes no podía hacer). Así, el aprender articula tradición y re-creación.

Aprender qué

Lo que no se sabe, el saber inseguro, lo meramente verosímil, las formas de saber no científico y la ignorancia no han de considerarse como fenómenos imperfectos, sino como recursos.

D. Innerarity

Ya hemos dicho que las capacidades se construyen y fortalecen, entre otros procesos, por la apropiación de distintos saberes. Ahora bien, nos preguntamos: ¿Qué saberes para qué capacidades?

A continuación, presentamos un conjunto de saberes relevantes y significativos que, incorporados como objetos de enseñanza y aprendizaje, contribuyan a fortalecer, construir y ampliar las capacidades de las trabajadoras y trabajadores estatales de la Administración Pública 4.0 (Gráfico 3).

Valores y actitudes en relación con lo público: valores y actitudes relacionados con la defensa de las instituciones democráticas; rol indelegable del Estado como garante de los derechos humanos; compromiso con la ética pública y la integridad; compromiso con los objetivos de desarrollo, cuidado del medio ambiente e inclusión social; construcción del sentido de pertenencia a la organización estatal.

La responsabilidad como obligación ética que rige la conducta de las y los agentes públicos.

Los nuevos valores éticos que enmarcan el ejercicio de la función y la aplicación de la inteligencia artificial a la gestión pública.

La perspectiva de género y diversidad.

Planeamiento estratégico y prospectiva: prospectiva, planificación y administración estratégica.

Planificación estratégica como innovación; modelos de innovación estratégica. Estadística.

Pensamiento de diseño; construcción de escenarios.

Planeamiento estratégico digital; análisis de los datos.

Generación de información y construcción de conocimiento; reflexión y toma de decisiones basadas en evidencia.

Tecnologías de información: estrategias y métodos para la transformación digital. Nuevas alfabetizaciones; exploración, almacenamiento, organización y recuperación de datos, información y contenidos multimedia, analítica de datos, inteligencia artificial, robótica y nanotecnologías.

Manejo de recursos informáticos para el desarrollo de tareas en la modalidad de teletrabajo.

Identificación de necesidades sobre el uso de recursos digitales, resolución de problemas técnicos y conceptuales a través de medios digitales.

Inteligencia social, comunicación y colaboración: habilidades sociales e interculturales, responsabilidad, empatía, gestión colaborativa en entornos digitales intraorganizacionales y en su relación con la ciudadanía.

Reconocimiento y articulación con los diferentes actores institucionales involucrados en la transformación digital de la administración pública.

Creación de contenidos digitales, derechos de autor y licencias.

Mentalidad *transmedia*.

Pensamiento creativo, crítico y computacional; aprendizaje y gestión de la carga cognitiva: herramientas de aplicación para la complejidad creciente de los ambientes de trabajo en entornos digitales; autorregulación

del aprendizaje; innovación; discriminar y filtrar información; pensamiento crítico; análisis de situaciones y resolución de problemas.

Seguridad y datos: herramientas de aplicación para la protección de la información y los datos personales, la identidad, los contenidos digitales, los dispositivos y la infraestructura crítica.

Gráfico 3. Saberes relevantes y capacidades



Fuente: Elaboración propia.

Reflexiones finales

La escritura de este capítulo implicó un desafiantes esfuerzo de recuperación, búsqueda y selección de fuentes que permitieran sostener una propuesta para el fortalecimiento de capacidades de las trabajadoras y los trabajadores estatales y de sus organizaciones en un mundo que atraviesa cambios disruptivos de manera vertiginosa.

Más allá de los temas abordados, dos hilos han sido especialmente relevantes en la construcción de la trama: la centralidad de lo humano y el enfoque de la complejidad.

Lo humano para pensar en los quiénes, los qué, los para qué, los cómo. Lo humano para informar la construcción de un talento renacentista. Lo humano para destacar valores de solidaridad, tolerancia, comprensión, vocación, servicio y convivencia pacífica. Lo humano para pensar un Estado democrático, inclusivo, justo, ético, transparente, al servicio de la ciudadanía. Lo humano para pensar la utopía y lo porvenir. Lo humano para aceptar la oportunidad en que cada uno sienta que, en el tiempo y el espacio de la tecnología, le llegó el momento de desconectar el sistema.

La complejidad para entender que no hay fenómenos aislados ni causalidades lineales, que la teoría y la práctica se entrelazan como el saber y la acción, como lo uno y lo múltiple, como la afectividad y la cognición.

Referencias

- Andreoli, S. (2021). «Modelos híbridos en escenarios educativos en transición». Centro de Innovación en Tecnología y Pedagogía (CITEP-UBA). <http://citep.rec.uba.ar/covid-19-ens-sin-pres/>
- Barbier, J. M. (1999). *Prácticas de formación. Evaluación y análisis*. Facultad de Filosofía y Letras, UBA - Novedades Educativas.

- Bárcena Orbe, F. (2000). «El aprendizaje como acontecimiento ético. Sobre las formas del aprender». *Enrahonar*, 31, 9-33. <https://bit.ly/3vvgcjC>
- Bernazza, C. y Longo, G. (2014). «Debates sobre capacidades estatales en la Argentina: Un estado del arte». *Revista Estado y Políticas Públicas*, 3, 107-130. <https://bit.ly/3KSYMBZ>
- Bonifacio, J. A. (2010). «Profesionalización, capacidades y políticas. Estado de la cuestión y perspectivas». V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política. <https://cdsa.aacademica.org/000-036/895>
- Bonifacio, J. A. (s/f). «Desarrollo de capacidades estatales mediante la formación». <https://bit.ly/3gNMqOg>
- Bonifacio, J. A. (2013). «El vínculo entre profesionalización y formación como pilar de políticas sustentables de desarrollo de capacidades estatales». XVIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Montevideo, Uruguay. <https://bit.ly/3tgMbkm>
- Bertranou, J. (2015). «Capacidad estatal: Revisión del concepto y algunos ejes de análisis y debate». *Revista Estado y Políticas Públicas*, 4, 37-59. <https://bit.ly/35mB3HH>
- Cabero Almenara, J. y Fernández Robles, B. (2018). «Las tecnologías digitales emergentes entran en la Universidad: RA y RV». *Revista Iberoamericana de Educación a Distancia*, 21, 2, 119-138. <https://bit.ly/3LUlkIq>
- Coicaud, S. (2019). *Potencialidades didácticas de la inteligencia artificial*. Noveduc.
- Completa, E. (2017). «Capacidad estatal: ¿Qué tipo de capacidades y para qué tipo de Estado?». *Revista POSTData*, 22, 1, 111-140. <https://bit.ly/35Z5NS3>
- Crisconio, M. y Solano, M. (2020). «Capacidades estatales y competencias laborales para una nueva normalidad: apuntes para un debate preliminar». En D. Pando (Comp.), *La Administración Pública en tiempos disruptivos*, pp. 139-145. Asociación Argentina de Estudios en Administración Pública. <https://bit.ly/2XsTgPw>
- Costa, F. (2021). *Tecnoceno. Algoritmos, biohackers y nuevas formas de vida*. Taurus.
- Gore, E. (2021). *La vida en las organizaciones. El aprendizaje como acción colectiva*. Granica.
- Gros, B. (2015). «La caída de los muros del conocimiento en la sociedad digital y las pedagogías emergentes». *EKS*, 16, 1, 58-68. <https://bit.ly/3l5djsN>

- Innerarity, D. (2016). «Nueve valores educativos para sobrevivir en una sociedad del conocimiento». <https://bit.ly/3vuD8z5>
- Lion, C. (2020). «Los desafíos de aprender en un mundo algorítmico». En C. Lion, (Comp.), *Aprendizaje y tecnologías. Habilidades del presente, proyecciones de futuro*, pp. 17-35. Noveduc.
- Lion, C., Mansur, A. y Lombardo, C. (2015). «Perspectivas y constructos para una educación a distancia re-concebida». *Revista del IIICE*, 37, 101-118. <https://bit.ly/34Q6X28>
- Llanes Font, M., Ceballos, M. y Hernández, Y. (2020). «Administración pública y cuarta revolución industrial. ¿Qué nos lleva hasta allí?». XXXIII Concurso del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública. Caracas. <https://bit.ly/3gRidxy>
- Maggio, M. (2018). «Habilidades del siglo xxi: cuando el futuro es hoy». Documento básico. XIII Foro Latinoamericano de Educación. Santillana. https://www.fundacionsantillana.com/PDFs/XIII_Foro_Documento_Basico_WEB.pdf
- Mas García, X. (2017). *El tejido de Weiser. Claves, evolución y tendencias de la educación digital*. Editorial UOC.
- Novomisky, S. (2020). *La marca de la convergencia. Medios, tecnologías y educación. Doce ensayos en busca de una narrativa*. Ediciones EPC. <https://bit.ly/3LGvIG>
- Ocaña-Fernández, Y., Valenzuela-Fernández, L. y Garro-Aburto, L. (2019). «Inteligencia artificial y sus implicaciones en la educación superior». *Propósitos y Representaciones*, 7, 2, 536-568. USIL. <https://bit.ly/3hceyur>
- Oszlak, O. (2014). «Políticas públicas y capacidades estatales». *Revista Forjando*, 3, 5, enero 2014. Número especial: Las políticas públicas en la Provincia de Buenos Aires. <https://bit.ly/36dcoZp>
- Oszlak, O. (2020a). *El Estado en la era exponencial*. Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP). <https://bit.ly/2XtoaXX>
- Oszlak, O. (2020b). «Los impactos de la “era exponencial” sobre la gestión pública en los países emergentes». *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 76, 5-38. <https://bit.ly/3oSwFJY>

- Pedró, F. (2020). «Applications of Artificial Intelligence to higher education: possibilities, evidence, and challenges». UNESCO International Institute for Higher Education, 1, 1, 61-76. <https://bit.ly/3LW4wf7>
- Ramió Matas, C. (18 de noviembre de 2019). «Las competencias de los empleados públicos del futuro». Fundación esPúblico. <https://bit.ly/3E7ji92> Real Academia Española, (2014). *Diccionario de la Lengua Española*, 23.^a edición. <https://dle.rae.es/>
- Reig, D. (2017). «Cómo deben formarse los futuros trabajadores de la industria 4.0». La Vanguardia del Saló de l'Ensenyament. <https://bit.ly/3HUN8ot>
- Resolución 172/2021. Secretaría de Gestión y Empleo Público. Publicado en el B. O. el 30 de diciembre de 2021.
- Rodríguez, J. R. (2012). «Capacidad estatal en gobiernos subnacionales del Cono Sur. Una aproximación a su medición en el nivel organizacional». XI Seminario RedMuni. Universidad Nacional Arturo Jauretche. <http://biblioteca.municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/Rodr%EDguezRedMuni2012.pdf>
- Soletic, A. (2021). «Modelos híbridos en la enseñanza: claves para ensamblar la presencialidad y la virtualidad». Informe. CIPPEC. <https://bit.ly/3h1AkRI>

Digitalización de la cultura: tramas conceptuales, educación y desarrollo humano

Autor

Sebastián Novomisky

Director de Capacitación y Promoción de la Defensoría del Público de Servicios de Comunicación Audiovisual. Doctor en Comunicación por la Universidad Nacional de La Plata (UNLP). Profesor Titular de la Facultad de Periodismo y Comunicación Social de la UNLP.

Resumen

La aparición de nuevas prácticas culturales vinculadas al manejo de tecnologías cada vez más integradas a la vida cotidiana propone modificaciones en todos los órdenes, pero su impacto en las dinámicas de trabajo durante la pandemia y posteriormente a ella son centrales.

Como sabemos, la denominada convergencia es, ante todo, un fenómeno de integración de medios y tecnologías que produce la digitalización de la cultura y altera profundamente las habilidades necesarias para gestionar el mundo contemporáneo.

En ese marco, el presente capítulo aborda, mediante una propuesta teórica, la relación entre los medios, las TIC y los procesos de formación en el Estado, a partir de contextualizar el fenómeno tecnológico, analizando el desarrollo de nuevas plataformas mediáticas y su profundo impacto. En esta conjunción, se busca observar el tipo de transformaciones sociales que genera la digitalización, los efectos que provoca en el ecosistema mediático y en las prácticas de formación, con especial énfasis en el trabajo en la administración pública, sobre todo, a partir de lo sucedido en la pandemia de COVID-19.

Palabras clave

Comunicación, educación, medios, tecnologías, convergencia, administración pública

Introducción

La aparición de nuevas prácticas culturales vinculadas al manejo de tecnologías cada vez más integradas a la vida cotidiana propone modificaciones en todos los órdenes, pero su impacto en las dinámicas de trabajo durante la pandemia y posteriormente a ella son centrales.

Como sabemos, la denominada convergencia es, ante todo, un fenómeno de integración de medios y tecnologías que produce la digitalización de la cultura y altera profundamente las habilidades necesarias para gestionar el mundo contemporáneo.

En ese marco, el presente capítulo aborda, mediante una propuesta teórica, la relación entre los medios, las TIC y los procesos de formación en el Estado, a partir de contextualizar el fenómeno tecnológico, analizando el desarrollo de nuevas plataformas mediáticas y su profundo impacto. En esta conjunción, se busca observar el tipo de transformaciones sociales que genera la digitalización, los efectos que provoca en el ecosistema mediático y en las prácticas de formación, con especial énfasis en el trabajo en la administración pública.

Por ello, para comenzar se desarrolla el contexto histórico y la mirada situada en América Latina, para ver el vínculo entre las tecnologías, la comunicación y la formación, sobre todo, desde sus primeras representaciones asociadas a la modernización y al desarrollo. Esto es clave, ya que permitirá, desde el inicio, ubicar una posición que no corra el riesgo de caer en discursos que abracen irracionalmente las tecnologías o que las denuestren sin comprender su enorme potencial.

Luego, se da paso a una propuesta que muestra el salto que ocurre cuando la mediación tecnológica de la comunicación deja de ser meramente instrumental para densificarse y convertirse en estructural.

Allí podremos ver que este cambio no corresponde solo a una cuestión de nuevos o más aparatos, sino más bien a la modificación del espesor mismo de lo cultural asociado o embebido en lo digital.

En ese marco, primero, desarrollaremos una cartografía, pero sobre lo que aún es opaco, lo que no podemos ver con claridad y que, por ello, denominamos mapas nocturnos. Indagaremos de qué manera, en un momento tan particular de la historia y luego de un acontecimiento excepcional como fue la pandemia, podemos al menos trazar unos recorridos conceptuales que nos permitan comprender lo que está sucediendo y, sobre todo, las implicancias que tiene en la formación de trabajadoras y trabajadores en el Estado ante el desafío de integrar las TIC y de recuperar los aprendizajes que el aislamiento social, preventivo y obligatorio (ASPO) nos dejó.

Luego,haremos un segundo movimiento, de las hipermediaciones a la digitalización de la cultura, en el que, desde los conceptos de *habitus* de Pierre Bourdieu, de hegemonía de Ernesto Laclau, entre otros, intentaremos recuperar el lugar en el que hoy las TIC modifican nuestra vida cotidiana y se encuentran alterando no solo los procesos en los cuales utilizamos nuevas herramientas informáticas o digitales, sino la trama profunda cultural de estructuración de las relaciones de poder y del campo simbólico.

Veremos ejemplos de cómo los algoritmos reproducen relaciones de poder establecidas, formas de discriminación o de funcionamiento sobre intereses alejados de los derechos humanos.

Paralelamente, analizaremos cómo juegan las emociones humanas en este nuevo ecosistema comunicacional y la falta de tiempo para prestar atención a lo que sucede en las múltiples pantallas que tenemos a disposición. La economía de la atención como perspectiva conceptual

nos permitirá comprender por qué hoy el tiempo que pasamos dentro de estas plataformas se transforma en dinero y, por lo tanto, que estemos o no allí ya se ha convertido en una disputa entre empresas transnacionales.

Una vez finalizada la descripción profunda del contexto en el cual nos encontramos y sus implicancias, se dará paso a repensar lo educativo en general y la formación para la gestión pública del futuro en particular, intentando problematizar una pregunta que sobrevuela todo el escrito: ¿Cuáles son, en este contexto, los conocimientos técnicos, pero también los valores y las tradiciones lo suficientemente valiosos como para ser transmitidos a quienes se forman dentro de la administración pública?

Una breve historización

Para comenzar a rastrear la relación de los medios y las tecnologías con la educación en América Latina, es necesario mencionar que es un tópico que, en diferentes momentos de la historia, se vio revitalizado por perspectivas incluso contradictorias entre sí. La necesidad de modernizar, desarrollar, actualizar o seguir las tendencias internacionales dio como resultado experiencias pasadas de la talla de Radio Sutatenza de Colombia, las radios mineras de Bolivia, o más actuales, como el plan Conectar Igualdad de la Argentina, cercano al de Conectividad Educativa de Informática Básica para el Aprendizaje en Línea (Ceibal) de Uruguay.

Muchas décadas han pasado y con enfoques distintos se ha intentado abordar la complejidad de una tríada que, según el proyecto político con el que se articule, encarna una propuesta pedagógica diferente: miradas más puestas en la modernización, en la actualización tecnocrática o en la mera renovación del paisaje en los espacios de formación.

Las transformaciones digitales de los Estados representan, actualmente, una prioridad para muchos gobiernos que ven ampliadas las posibilidades de transparentar y agilizar procesos, así como de dar mayor accesibilidad a la ciudadanía. Para ello, de acuerdo con una reciente investigación realizada por el Banco Interamericano de Desarrollo:

La capacitación de funcionarios, que constituye un aspecto crucial en los procesos de transformación digital del Estado, es una de las grandes asignaturas pendientes en ALC¹. Solo un pequeño porcentaje de los funcionarios reconoce haber recibido capacitación en temas de tecnología en el último año, así como haber tenido formación suficiente en el pasado cuando su institución ha implementado cambios tecnológicos [...]. Además, datos de fuentes complementarias [...] sugieren que la capacitación es un desafío a nivel regional en términos tanto de cobertura como de relevancia, en particular cuando se trata de temas de tecnología (2021, p. 18).

Para saldar una deuda de la dimensión de la que se menciona, es necesario enfocar el tema desde uno de los primeros ejes constitutivos de este texto, como es el de los medios y las tecnologías en los procesos de formación. Y, para ello, es clave salir, como ya lo planteaba Umberto Eco (1973), de la dicotomía entre apocalípticos e integrados, o como también propone Jorge Huergo (2007a), de la tensión que generan discursos tecnóflicos y/o tecnofóbicos.

Esta tensión nace como dimensión central en el contexto del proyecto desarrollista, en pleno siglo xx, a fines de los años cincuenta y comienzos de los sesenta. Una de las estrategias de pasaje de las sociedades tradicionales latinoamericanas a una sociedad modernizada se basaba

1 América Latina y el Caribe.

principalmente en la incorporación de medios y tecnologías (Mattelart, 1995). Pero estas estrategias también contribuyen a reforzar un imaginario tecnoutópico emergente e instalan la ilusión de que las redes tecnológicas producen una comunicación social armoniosa y un mundo mejor; es decir, «el sueño de que es posible religar (con su carga “religiosa”) la tecnología con la felicidad de la humanidad» (Mattelart, 1995; Huergo, 2007b). Por ello, antes que nada, debemos ubicar una perspectiva que transite esta tensión colocando el problema de la formación de las trabajadoras y los trabajadores del Estado en relación con las TIC, vinculando el tema a las perspectivas políticas de la inclusión y la justicia social, tópicos claves en la región más desigual del planeta, como es América Latina.

Siguiendo con la necesaria historización, debemos resignificar lo que tan solo unas décadas posteriores sucede e ir más allá del mero hecho de la incorporación de tecnologías en procesos pedagógicos y trasladar la cuestión al problema del acople de las máquinas a nuestros procesos vitales cotidianos. Sobre todo, durante la pandemia, ya que no solo nos formamos mediante plataformas o recursos digitales, sino que nuestros afectos, el ocio y casi toda la energía vital que poseemos se canalizó a través de espacios que poseían una misma matriz de ceros y unos, programada y gestionada por algoritmos. Esto no hizo más que traernos un adelanto de un futuro posible, con su enorme potencia, pero, por supuesto, también con riesgos y grandes desafíos que requieren, antes de una toma de posición, una mirada atenta que profundice en su descripción, dado que aún no tenemos dimensión del grado de impacto de ese proceso y del nuevo escenario que genera.

Seguramente, mucho hay que hacer para oponerse a lo que en la articulación mercado/tecnologías/subjetividad se produce. Por ejemplo, en el terreno de la privacidad, de la venta de datos o de las campañas

políticas por redes, se modifican de forma sustancial la democracia y la economía. Así nos encontramos cada vez más con elementos que, en un principio, podemos encuadrar en el proceso de digitalización de la cultura, que más adelante desarrollaremos. Dada la velocidad de los cambios y la multiplicidad de impactos que genera, la capacitación de trabajadoras y trabajadores en el Estado debe facilitar que puedan acceder a una formación específica sobre las competencias y habilidades necesarias para este nuevo mundo hipermediatizado, pero también, para tener un piso de reflexión que implique la comprensión del salto acontecido. Dice Byung-Chul Han (2021, p. 14): «El orden terreno está siendo sustituido por el orden digital. Este desnaturaliza las cosas del mundo informatizándolas. [...] Hoy nos encontramos en la transición de la era de las cosas a la era de las no- cosas».

El proceso que describe Han no solo amerita una formación técnica para poder gestionar este mundo incipiente, sino también una mirada profunda sobre él, que logre dimensionar lo que sucede, para poder planificar y gestionar desde posiciones y saberes situados y no con modelos político-ideológicos empaquetados que se importan desde el exterior y vienen, en general, acompañando a las nuevas herramientas o sistemas. En toda la función pública, pero sobre todo en quienes tienen capacidad de decisión estratégica o posiciones claves en la administración, comprender este rumbo es fundamental para orientar las acciones futuras sobre ese diagnóstico.

En esa línea, otro argumento clave lo retomamos de Jesús Martín-Barbero, quien nos propone pensar este contexto desde una perspectiva aguda y más actual que nunca, en la que analiza la configuración de un nuevo entorno o ecosistema comunicativo. El proceso que estamos describiendo trabaja sobre un modo de relación entre los campos simbólicos —que constituyen lo cultural— y las formas de producción y distribución de los

bienes y servicios: un nuevo modo de producir asociado a un nuevo modo de comunicar que convierte la información y el conocimiento en fuerza productiva directa. Por ello, en el momento en el que la digitalización comienza a afectar las bases fundamentales de la reproducción cultural, los bienes simbólicos se despliegan sobre una lógica binaria que les da forma y los transforma. En palabras de Martín-Barbero (2009, p. 25): «El lugar de la cultura en la sociedad cambia cuando la mediación tecnológica de la comunicación deja de ser meramente instrumental para espesarse, densificarse y convertirse en estructural. De ahí que la tecnología remita hoy tanto o más que a unos aparatos, a nuevos modos de percepción y de lenguaje, a nuevas sensibilidades y escrituras». Esta salida que plantea el autor, de miradas puestas en los artefactos a las que analizan las prácticas culturales, es clave para situar lo que acontece.

Éric Sadin (2017, p. 41), en paralelo, nos fuerza a pensar los extremos de esta situación, quizás buscando metáforas para comprender lo sucedido: «La aparición del *smartphone* en tanto objeto globalizado que permite una continuidad de uso espacio-temporal y el acceso, como corolario, a una infinidad de servicios, consagra de cierta manera el fin de esa “revolución” y la emergencia de una antrobología: una nueva condición humana aún más secundada o duplicada por robots inteligentes».

Por lo tanto, y como punto de partida, necesitamos reconocer que el foco ya no estará puesto simplemente en la gama de aparatos tangibles e intangibles cada vez más disponibles, sino en cómo estos elementos afectan de manera profunda, y quizás ya sin vuelta atrás, nuestra forma de ser y estar en el mundo.

El concepto clave que operativamente puede anudar estos elementos es el de convergencia. Para algunos autores como Jenkins (2006), la convergencia designa una situación en la que coexisten múltiples sistemas mediáticos y en la cual los contenidos discurren con fluidez

a través de ellos. El concepto se entiende aquí como un proceso o una serie de intersecciones entre diferentes sistemas de medios y no como una relación fija. Específicamente, el autor define, en el mismo texto, la convergencia cultural como el cambio en la lógica con la que opera la cultura, enfatizando el flujo de contenidos a través de los canales mediáticos: «Los contenidos de entretenimiento no son los únicos que fluyen a través de las múltiples plataformas mediáticas. Nuestras vidas, relaciones, recuerdos, fantasías y deseos también fluyen por los canales de los medios. La vida del amante, la madre o el profesor discurre por múltiples plataformas. A veces arropamos a nuestros hijos en la cama por la noche y otras veces les mandamos mensajes instantáneos desde el otro extremo del planeta» (p. 16).

Queremos, entonces, dejar planteado, como lo hizo Martín-Barbero (1987), nuevos mapas nocturnos, algunas pistas que nos permitan reconocer interrogantes claves que esta situación abre y que son parte de lo que cotidianamente encontramos en trabajos presentados en congresos, en publicaciones y en debates académicos o territoriales, pero que aún quizás no encuentran la vía para ser reconfigurados a la luz de estos nuevos *tiempos modernos*.

Debemos iniciar indagando qué impacto real tiene este nuevo contexto en las prácticas cotidianas de los sujetos; cómo problematizamos la coexistencia de temporalidades en las que, en términos gramscianos, lo nuevo no termina de nacer y lo viejo no termina de morir, con sujetos que disponen de multipantallas atravesando todo y otros que aún no poseen luz eléctrica; cómo atravesamos las prácticas de formación de trabajadoras y trabajadores del Estado que no solo atienden esa complejidad, sino que en muchos casos viven en ella.

Es necesario, por ello, considerar de qué manera las tecnologías en la formación pueden ser tomadas desde una perspectiva propia de

América Latina, que nos permita fortalecer las capacidades de gestión pública, integrando todo su potencial, pero sin romantizarlas ni caer en miradas tecnicistas.

Tramas conceptuales y miradas locales

A continuación, y para avanzar en una incipiente pero necesaria articulación de elementos conceptuales que permitan de manera inicial y exploratoria problematizar la tríada comunicación/formación/tecnologías, abordaremos una serie de categorías que consideramos fundamentales para ir dando algunos pasos en ese andamiaje teórico que, retomando elementos de distintos campos del conocimiento, nos permitan un constructo que aporte elementos para esos nuevos mapas nocturnos, tan necesarios hoy, como afirma Scolari (2018, p. 1):

Según Klaus Schwab, fundador y Presidente Ejecutivo del World Economic Forum, también conocido como el Foro de Davos [...] la cuarta revolución industrial tiene características diferentes a las anteriores: más que un nuevo estrato tecnológico generado por alguna nueva forma de energía o de transferencia de información, la era en la que estamos entrando se caracteriza por una difusión entre tecnologías y su interacción a través del dominio físico, digital y biológico. La cuarta revolución industrial comienza cuando lo digital se cruza con la nanotecnología, la genética dialoga con la computación cuántica y el *big data*, y la inteligencia artificial se mezcla con la internet *of the things* o las fuentes renovables de energía. Klaus Schwab considera que no existe una infraestructura política o de liderazgo a escala global capaz de procesar lo que se viene ni mucho menos de gestionarlo; también apunta a la falta de una narrativa que permita visualizar los desafíos y oportunidades que se perfilan al horizonte. Más allá de la mayor o menor simpatía que pueda generar

el World Economic Forum, vale la pena revisar un documento que, sin dudas, ha marcado la agenda de las conversaciones globales.

Esto implica que, para repensar las teorías actuales que puedan abordar la complejidad del mundo, en principio, debemos comenzar por una narrativa que permita conocerlo, para luego, si es posible, analizarlo profundamente viendo cómo lograr desarrollar estrategias de formación de trabajadoras y trabajadores del Estado que puedan, en sus diferentes niveles y responsabilidades, asumir el desafío de no solo actualizarse, sino en muchos casos ser quienes promuevan parte de los cambios que Schwab anuncia, pero desde una perspectiva situada y alineada con intereses públicos y nacionales, antes que con corrientes tecnocráticas o especulaciones transnacionales.

De las hipermediaciones a la digitalización de la cultura

Para comenzar a proponer esta trama conceptual que nos permita acercarnos a un modelo analítico de la comunicación, es necesario recuperar como punto de partida las hipermediaciones entre los sujetos y de los sujetos con el mundo como una nueva forma codificada en ceros y unos, que hoy irrumpen en cada vez más instancias de la vida cotidiana.

Así, afirmamos que la comunicación digital atraviesa todas las prácticas sociales en los campos de la política, la cultura, la educación, la economía, la *industria* del ocio y, sobre todo, el trabajo. Transforma los modos de elaborar discursos, de estar juntos, de construir identidades, de consumir y producir bienes materiales y simbólicos, de organizarse para la acción colectiva a través de nuevos movimientos sociales, tal como señala Scolari (2018, p. 8):

Podemos definir a la hipermedialidad como la suma de hipertexto más multimedia. La dimensión interactiva está presente en el mismo concepto de hipertexto —para navegar hay que interactuar— y la digitalización, como ya indicamos, es una propiedad transversal y basilar de las nuevas formas de comunicación. En otras palabras, hablar de comunicación digital o interactiva es lo mismo que decir comunicación hipermediática.

Paralelamente, tomamos como punto de partida la digitalización de la cultura no solo como un fenómeno que requiere una descripción profunda para desentrañarlo, sino como un proceso ya instalado, es decir, ineludible dada su internalización y, por lo tanto, estructurador de nuestra práctica. Consideramos que la digitalización de la cultura se trata de un proceso, porque se observa de manera clara una situación en la cual hay una modificación entre el estadio inicial analógico y el que se va construyendo *byte a byte* cada día con mayor velocidad y del que desconocemos completamente hasta dónde puede llegar.

Al pensar en proceso se pone énfasis en el elemento tiempo y en la transformación que este produce. Y al enunciar que se trata de una nueva forma de estructuración del campo simbólico, estamos describiendo la configuración de una nueva arquitectura simbólico-digital, programada sobre la base de ceros y unos que funcionan como una estructura estructurante. Esto implica que la digitalización no solo afecta lo que hacemos, sino y más que nada modifica lo que somos. Integrados en nuestra vinculación con un mundo cada vez más hipermediado, sus lógicas, sus temporalidades, las formas en que se va configurando el espacio hoy compuesto por el físico, pero también por el virtual.

Podemos planificar estar en otro lugar sin necesidad de movernos, reunirnos sin sacar de nuestras casas el cuerpo, llegar a miles de kilómetros en tan solo un clic y anticipar dónde estará el camino más veloz sin sacar los ojos de un mismo aparato. En la pandemia, sobre

esta nueva relación entre el tiempo y el espacio, organizamos no solo nuestro trabajo, sino también el ocio, el esparcimiento, los aprendizajes y casi cualquier otra actividad. Y esto fue un proceso formativo intensivo que, sin una intención educativa explícita, dejó una profunda marca que con el tiempo veremos qué implicancias tiene, pero que en algunos casos debemos sistematizar y recuperar, para aprovechar esos nuevos saberes no solo en las trabajadoras y los trabajadores del Estado, sino y sobre todo en quienes aprendieron a resolver múltiples cuestiones en el mundo virtual y requieren del Estado, es decir, la ciudadanía en general.

Finalmente, es necesario mencionar también que «esto aceleró un nuevo tipo de relación entre los sujetos, hipermediada por *software* y por *hardware*, que suprime, supera y a la vez conserva las formas comunicacionales precedentes, y que, codificada bajo un flujo binario digital, reconfigura cada vez más las identidades desde las cuales nos vinculamos con el mundo que nos rodea y con los sujetos que allí habitan» (Novomisky, 2020, p. 64).

Aquí tenemos que detenernos para sumar otro concepto principal en este momento —aunque tiene sus años—, como es el de *habitus*, ya que lo que se intenta describir son procesos de formación de sujetos y de subjetividad, en los que relacionamos de manera articulada la vinculación entre el individuo y la sociedad, entre las prácticas personales y la estructura del sistema.

Entonces, a esta categoría conceptual la consideramos clave para ver de qué manera este nuevo ecosistema hipermediado nos forma y nos transforma permanentemente. Así lo explica su creador:

Producto de la historia, el *habitus* produce prácticas individuales y colectivas, produce pues historia conforme a los principios engendrados por la historia; asegura la presencia activa de las experiencias pasadas que,

depositadas en cada organismo bajo la forma de principios de percepción, de pensamiento y de acción, tienden con mayor seguridad que todas las reglas formales y normales explícitas, a garantizar la conformidad de las prácticas y su constancia a través del tiempo (Bourdieu, 2007, p. 91).

En esta línea, es el propio Bourdieu (2007) quien afirma que, a través del *habitus*, la estructura que lo produce gobierna la práctica no por la vía de un determinismo mecánico. Podemos decir, retomando lo anterior, que en general, pero en el período del ASPO en particular, aquello que fuimos incorporando en nuestra vida cotidiana nos formó y, de esa manera, les dará forma a nuestras acciones futuras. Como él mismo lo define:

... como el sistema de disposiciones duraderas y transferibles, estructuras estructuradas predispuestas para funcionar como estructuras estructurantes, es decir, como principios generadores y organizadores de prácticas y representaciones que pueden estar objetivamente adaptadas a su fin sin suponer la búsqueda consciente de fines y el dominio expreso de las operaciones necesarias para alcanzarlos, objetivamente y sin ser el producto de la obediencia a reglas, y, a la vez que todo esto, colectivamente orquestadas sin ser el producto de la acción organizadora de un director de orquesta (p. 92).

Por ello, el concepto de *habitus* nos facilita el análisis de las formas en las que la cultura digital presente, como ya dijimos, en cada vez más instancias de esos procesos, distintivamente internalizada, produce prácticas culturales que, necesariamente, estarán modeladas por este escenario tecnológico y que, como resultado, seguirán en un proceso de retroalimentación, desarrollando nuevas estructuras en las que lo digital vaya ganando cada vez más lugar en las bases mismas de la codificación cultural de nuestras sociedades. Lo anterior nos permite entonces afirmar que «la hipermediación tecnológica no solo modifica aquellos procesos en los cuales utilizamos tecnologías, sino que esto se expande

y, de a poco, se va articulando con todas nuestras prácticas, estén ellas atravesadas por las TIC o no» (Novomisky, 2020, p. 70).

Un ejemplo clave es que transcurrida la pandemia sin estrategias muchas veces claras ni planificaciones definidas, se fueron desarrollando modelos de trabajo que desde diferentes plataformas permitían sostener en una parte importante la tarea cotidiana. En la Argentina, de acuerdo con la Encuesta sobre Trabajo Remoto durante el Período de Aislamiento², si bien se aclara que «no es proyectable a la totalidad de la fuerza laboral pública, sino que debe utilizarse al solo efecto de caracterizar el universo de respuestas» (2020, p. 6), los resultados preliminares muestran que sobre el total de participaciones, el 75 % de la prestación de servicios pudo realizarse de manera remota. Asimismo, el 84 % de las personas que integran los equipos de trabajo manifestaron que sus labores habituales pudieron adaptarse de una forma fácil, mientras que solo el 16 % requirió de un mayor esfuerzo de adaptación:

Se puede inferir que existe una fuerte consistencia entre el trabajo normal y habitual en el ámbito laboral y el correspondiente al ambiente de Trabajo Remoto (46 % + 38 %), con un margen del 8 % que realiza tareas preparatorias, auxiliares y complementarias de aquellas que se realizan de manera normal y habitual, lo que puede interpretarse como una adaptación de «bajo esfuerzo» (se realizan tareas que pertenecen a los mismos procesos que se ejecutan de manera normal y habitual, aunque estas no sean las que mayor impacto tienen en dichos procesos). Es decir, solamente un 16 % requirió de un mayor esfuerzo de adaptación (p. 19).

2 Elaborada por la Secretaría de Gestión y Empleo Público de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, en abril-mayo de 2020, con el objetivo de estudiar la prestación de trabajo remoto en la APN durante el ASPO. Se puede consultar en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/1_informe_ejecutivo_encuesta_tr.pdf

Esto centralmente tiene que ver con que, sin darnos cuenta, habitábamos un mundo en el cual estábamos internalizando modos de hacer, de comunicarnos y de gestionar algunos órdenes de la vida cotidiana, que cuando nos vimos obligados a trasladarlo al trabajo por la emergencia que creó la pandemia de COVID-19, casi sin antecedente previo, se logró virtualizar mucho de lo que antes era, sin dudas, presencial y, sobre todo, trasladar a plataformas mediáticas procesos que aún casi no se había debatido cómo se podían digitalizar.

También queda plasmado en la encuesta mencionada cuando se consulta a los equipos sobre la propia percepción de la correspondencia entre las tareas realizadas en modalidad remota y presencial, y aproximadamente el 1% dice no haber coincidencia y el 51% percibe una coincidencia de media a media alta: «De los datos precedentes se interpreta que menos del uno por ciento identifica las actividades realizadas de manera remota como sin coincidencia alguna con las normales y habituales (aunque estas hayan sido propuestas y pautadas con las autoridades o directamente indicadas por estas últimas, conforme se ha señalado antes)» (p. 20).

De igual forma, en aspectos relacionados con el diseño del trabajo y los procesos, la mayoría de las personas encuestadas expone haber podido establecer aplicativos o plataformas para facilitar la comunicación, así como nuevos medios y/o vías de comunicación a utilizar. Un porcentaje ínfimo dice no haber podido definir ni comunicar estrategia alguna, es decir, que el desequilibrio en la comunicación no alteró significativamente los requerimientos del trabajo.

De esta manera, vemos cómo la continuidad y el pasaje de actividades en la gestión pública se dio en algún aspecto de manera similar a lo que fue sucediendo en otros órdenes de la vida, en los que podemos pensar que la cercanía se sintió aun con aquellos que por mucho tiempo

no vimos, pero con los que nos *encontramos* por Zoom, WhatsApp, Jitsi, salas de Facebook o Google Meet, transitando una continuidad del mundo físico al virtual con muchísimos sobresaltos, conflictos e incluso situaciones traumáticas, pero que en muchos aspectos pudo ser sostenida.

Por su parte, y como un elemento que es clave relacionar con lo presentado hasta aquí, retomamos una perspectiva de este nuevo ecosistema comunicacional que integre dentro de las dinámicas sociales no solo los procesos de inclusión-exclusión, sino lo que puede pensarse como batallas por la visibilidad, por la construcción de unos relatos por sobre otros, unas historias por sobre otras, unos valores sobre otros, es decir, finalmente unos sentidos hegemónicos y hegemonzantes por sobre otros, tal como indican Laclau y Mouffe, (1987, p. 183).

Hegemonía es simplemente un tipo de relación política, una forma, si se quiere, de la política, pero no una localización precisable en el campo de una topografía de lo social. En una formación social determinada, puede haber una variedad de puntos nodales hegemónicos. Partimos de la premisa de que los procesos de producción de hegemonía son discursivos y, por lo tanto, es necesario volver a hacer la pregunta por la posición que ocupa el sujeto en ese contexto en la actualidad. Necesitamos preguntarnos qué pasa cuando empezamos a tener conciencia de que casi toda nuestra experiencia vital va camino a estar atravesada por una arquitectura construida por sistemas que, desde las lógicas internas de un algoritmo, producen unos sentidos y clausuran otros.

¿Qué marcas del poder cargan esas automatizaciones, y cómo condiciona esta nueva mediación un reordenamiento del poder? Significa que si vamos a pensar la digitalización de la cultura como una nueva arquitectura simbólica que media nuestra experiencia, debemos

entender qué elementos se estructuran en las nuevas dinámicas surgidas. ¿Por qué vemos una recomendación antes que otra en YouTube? ¿Qué importancia tiene que una página aparezca antes que otra en Google cuando buscamos información? ¿Solo me recomiendan lo que es mejor para mí en Netflix? Allí hay una nueva forma de organizar nuestro mundo, en la que se toman decisiones y no tenemos clara conciencia de quién lo hace ni por qué. Si, como veremos más adelante en detalle, por ejemplo, las plataformas de interacción social no poseen como finalidad solo conectarnos, sino también retenernos para monetizar nuestra atención; si la posibilidad de monitorear en nuestra heladera los alimentos que faltan para pedirlos mediante inteligencia artificial al supermercado no tiene como fin que no nos desabastecamos, sino saber paso a paso qué comemos; si cada nuevo aparato que se conecta a internet lo hace más como una terminal de recopilación de datos que como un servicio específico, podemos entonces preguntarnos: ¿Qué pasará con la circulación del poder cuando en breve se pueda saber más de nosotros que nosotros mismos? ¿Cuál es el rol del Estado en este proceso? ¿Qué podemos hacer desde la administración pública para intervenir en él? ¿Qué formación deben tener las trabajadoras y los trabajadores que desarrollen esas intervenciones?

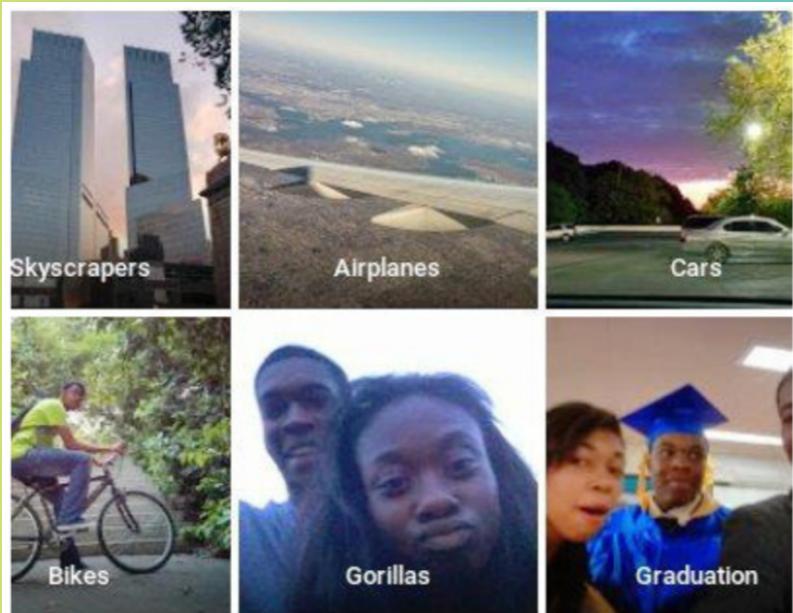
Este despliegue tecnológico en el que interactuamos produce un efecto de sentido formativo que reconfigura la hegemonía y, por ello mismo, la significación. Es así que no podemos pensar la comunicación si no es a partir de la dimensión discursiva, con estas nuevas relaciones de poder que desde un simple «me clavó el visto» hasta un nuevo *match* reorganizan nuestras vidas, muchas veces acercándonos y facilitando tareas, pero otras reproduciendo situaciones como la que a continuación mencionamos:

Tras investigar un poco y probar con algunos nombres, surgió una hipótesis un poco extravagante: ¿Y si los resultados variaban dependiendo de si tenías un nombre «negro» o no? Parecía ridículo. Al fin y al cabo, un algoritmo es un algoritmo. ¿Qué hay más objetivo que un algoritmo? ¿Cómo podía un algoritmo ser racista? Lamentablemente, y tras una investigación por todo Estados Unidos, Sweeney descubrió que, en efecto, a medida que crecía la probabilidad de que un nombre perteneciera a una persona de color, mayor era la probabilidad de que apareciera vinculado a arrestos o antecedentes penales. Efectivamente, los ordenadores eran racistas (Jiménez, 2015).

Esta afirmación, que comienza de manera tímida, termina siendo contundente y abona un camino de análisis necesario. Está demostrado en el estudio citado, y en muchos otros, que los algoritmos cargan con los prejuicios de quienes los programan. Google fue muy criticado cuando en 2015 se difundió que su sistema de reconocimiento de imágenes confundía fotos de gorilas con personas. El tema enseguida se difundió en Twitter: «Mi amigo no es un gorila», escribió el usuario y adjuntó una captura de pantalla que dejaba en evidencia el problema. La compañía pidió disculpas y prometió solucionar el error del algoritmo.

En la Imagen 1 se observa cómo el sistema que ordena automáticamente fotos en Google ubica dos personas negras en una carpeta que *automáticamente* bautiza «*Gorillas*».

Imagen 1. Publicación del usuario en su cuenta de Twitter, el 28 de junio de 2015



No fue el único caso de racismo. Un sistema empleado por la Justicia de Estados Unidos para pronosticar la tasa de reincidencia de criminales —y que se utiliza para decidir el futuro de un acusado— marcaba como más propensas a cometer delitos a personas negras que blancas, aun cuando tuvieran un prontuario similar. A esa conclusión llegó una investigación realizada por ProPública (Jaimovich, 2018).

Entonces, vemos cómo un sistema extiende ciertas lógicas y las ritualiza de manera automatizada, para dar una respuesta preconfigurada con formas programadas por alguien, que cristalizando dentro del código binario una serie de parámetros deja dentro las marcas del poder que

se van a reproducir hasta el infinito mientras alguien haga girar esas variables.

Consecuentemente, con estas mismas lógicas, podemos pensar que las personas que tienen piel morena serán reconocidas como más peligrosas si una cámara las toma de noche y el sistema predice el riesgo que generan esas personas; o las mujeres serán computadas como más débiles para algunos espacios de poder si el programa así lo dispone; o no calificaremos para un crédito bancario con base en una serie de variables que sabemos claramente que pueden ser desmontadas antes de su producción, pero sobre las que perdemos control una vez que se automatizaron.

Estos elementos tienen cada vez más peso y relación con las tareas vinculadas a la gestión pública, a las responsabilidades del Estado y a los riesgos que se abren en la incorporación, sin una perspectiva de derechos, de procesos automatizados que, sin saberlo, como mencionamos, reproducen al infinito las desigualdades sociales preexistentes. Un ejemplo que no requiere más explicación que su explicitación es el siguiente y nos permite ilustrar parte del problema: «La Justicia porteña suspendió este martes el sistema de reconocimiento facial de prófugos del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires tras detectar un uso ilegal que permitió acceder a datos biométricos de millones de personas que no estaban siendo buscadas, entre ellas dirigentes políticos, sociales, sindicales y de derechos humanos, como también jueces, empresarios y periodistas»³.

El Estado, con las nuevas tecnologías, incorpora herramientas con un enorme potencial, pero también abre riesgos de ir en contra de la propia

3 <https://www.telam.com.ar/notas/202204/589313-gobierno-ciudad-buenos-aires-denuncia-uso-reconocimiento-facial-datos.html>

ciudadanía. Trabajar en la formación sobre las TIC requiere, antes que nada, una mirada centrada en los valores de la democracia, en nuestra historia y en una perspectiva de derechos humanos. El Estado es, en muchos lugares del mundo, uno de los principales acumuladores de datos y, por lo tanto, su uso debe ser regulado y resguardado.

Otro elemento que consideramos importante sumar, y que también es preciso destacar, es la construcción de mensajes destinados a generar adhesión mediante el manejo de las emociones, lo cual nos habla de la importancia de dominar estos nuevos códigos tanto para procesar como para intervenir desde la comunicación.

Si algo cambia, como vimos en la sociedad contemporánea, son las formas de comunicación social —hipermediadas— y, por lo tanto, el tipo de producción de sentidos que se construye, tal como indica Martín-Barbero (2009, p. 9):

Una de las más claras señales de la honda del cambio en las relaciones entre cultura, tecnología y comunicación se halla en la reintegración cultural de la dimensión separada y minusvalorada por la racionalidad dominante en Occidente desde la invención de la escritura y el discurso lógico, esto es, la del mundo de los sonidos y las imágenes relegado al ámbito de las emociones y las expresiones. Al trabajar interactivamente con sonidos, imágenes y textos escritos, el hipertexto hibrida la densidad simbólica con la abstracción numérica haciendo reencontrarse las dos, hasta ahora «opuestas», partes del cerebro. De ahí que, de mediador universal del saber, el número esté pasando a ser mediación técnica del hacer estético, lo que a su vez revela el paso de la primacía sensorio-motriz a la sensorio-simbólica.

La nueva relación entre cultura, tecnología y comunicación conecta cotidianamente a los sujetos a través del hipertexto que incorpora

imagen y sonido: junto con la palabra escrita, la racionalidad emocional, es decir, aquellos elementos que antes estaban por fuera de muchos ámbitos que ahora se integran. Por lo tanto, al incorporarlos en los procesos de enseñanza y aprendizaje debemos tener en claro que estamos trabajando un discurso de tipo narrativo desde y sobre una cultura en la cual lo estrictamente intelectual no alcanza, porque las emociones son parte de los conjuntos textuales desde los cuales se interpela a los sujetos de manera cotidiana desde medios y tecnologías de la comunicación, y con ello debemos aprender a trabajar.

La vinculación de redes sociales en las cuales se segmenta con especial eficacia el público, con discursos que apelan a lo emocional recuperando elementos que muchas veces son inconscientes o generan miedo, da como resultado un tipo de comunicación que pone en tensión nuestra capacidad como receptores de resignificar el mensaje y de lograr tener un sentido crítico acerca de este. Se nos interpela a partir de la utilización de los datos y la información que producimos cuando navegamos, vemos películas, nos movemos, viajamos o compramos productos; no se nos habla, como lo hacían antiguamente la televisión o la radio, como parte de un público masivo, sino que ahora estos mensajes microsegmentados llegan a nuestros teléfonos casi como si fueran especialmente desarrollados, apelando muchas veces a nuestra atención, no desde la razón, sino y sobre todo desde la emoción.

Esto es clave en la gestión de gobierno y en la formación de sus trabajadoras y trabajadores, ya que poder comprender la emocionalidad en los procesos comunicacionales, y también en los educativos, abre un abanico de posibilidades tanto para la intervención pública como para el diseño de las estrategias de capacitación.

Por último, y para finalizar esta matriz conceptual, debemos comprender que en este tiempo de hipermediaciones, multipantallas e hipertextos,

la atención humana —es decir, el tiempo que pasamos dentro de alguna plataforma, chateando, mirando, leyendo, escuchando o viendo algo— ha resultado el bien máspreciado y más escaso, del cual muchas de las empresas tecnológicas necesitan, porque estamos asistiendo al auge de una *economía de la atención*.

Aquí, sumamos un elemento que, desde las ciencias económicas, aporta de manera primordial en los estudios de comunicación, ya que, por primera vez en la historia, la capacidad de atender a los múltiples discursos disponibles que insisten en interpellarnos es una de las principales limitaciones para que el sistema se desarrolle y crezca. Podemos ver una determinada cantidad de horas-pantallas, luego debemos descansar o dormir. En el resto de nuestras vidas, estamos cada vez más conectados y mediados por dispositivos electrónicos que absorben nuestra fuerza laboral, nuestra necesidad de esparcimiento, nuestros deseos de vinculación que como humanos desplegamos hacia el entorno y que la digitalización de la cultura canaliza aceleradamente para convertirse, en poco tiempo, en el mediador estructural entre sujetos y de ellos con el mundo.

La economía de la atención representa un cambio de paradigma en la forma de entender la comunicación humana. Esta idea surge ante la abundancia y accesibilidad de la información, cuya consecuencia es que se considere la atención humana como un bien escaso. En 1971, Herbert Simon, Premio Nobel de Economía, construyó este concepto hasta proponer que se trata de un modelo económico emergente en la era digital. El tiempo que pasamos dentro de una red social o una plataforma de video, navegando en internet o *googleando*, hoy se está monetizando.

El vínculo que tenemos con las múltiples pantallas es un elemento esencial de la vida contemporánea, que no solo llegó para quedarse, sino que se profundiza cada minuto que pasa. Esto es clave para pensar la

capacidad que, como sujetos portadores de un capital finito, tenemos de poder atender a las múltiples formas en que se nos interpela y que las estrategias para *llamar nuestra atención* de las aplicaciones, las páginas webs o las redes sociales, no es simplemente porque quieren traernos ese hermoso recuerdo o mostrarnos el paisaje que hace dos años visitamos, sino que con ello generan más tráfico, más usuarios que interactúan y, por lo tanto, mayor volumen de atención. Así lo expresa Velilla (2010):

Es evidente que la reciente (y muy creciente) digitalización de la mayoría de los procesos comunicativos que se realizan en las sociedades posindustriales provoca un crecimiento exponencial de los datos, que deben ser asimilados, clasificados, comparados, monitorizados. Es una tarea cada vez más ardua que provoca que la atención sea uno de los bienes más escasos de este nuevo paradigma.

Si hasta hace unos años, con audiencias monoplataforma y cautivas, era posible gestionar audiencias cautivas, hoy la promiscuidad es una constante. Atraer la atención de las audiencias, cautivar su confianza, generar interés continuado y convencer es la estrategia adecuada.

Si se debe batallar por hacernos un lugar entre tanto ruido, el Estado debe tener la capacidad de forjar las condiciones comunicacionales necesarias, dentro de este nuevo ecosistema mediático, para llevar adelante un vínculo diferente con la ciudadanía, un lugar no solo de emisión, sino también de escucha; una posición no solo de enunciación, sino también de aprendizaje. Para lograrlo, la formación de nuevas burocracias profesionalizadas en este aspecto es clave y con la pandemia quedó demostrado que es una urgencia. El cruce de la sensibilidad, la emoción, el potencial de segmentar los discursos y que lleguen a quien los necesita nos pone herramientas poderosas para repensar el rol de la ciudadanía y aún más su participación. Aprender de las plataformas existentes,

sus dinámicas y formas de funcionamiento, también permitirá repensar nuevas estrategias y, sobre todo, desarrollos informáticos que no están preconfigurados para lucro del capital, sino para el fortalecimiento de las capacidades estatales y para una mayor eficacia en la gestión pública.

Acerca de lo educativo y de la formación para la gestión pública del futuro

Repensar los modelos pedagógicos en la segunda década del siglo XXI, en general u orientados a trabajadoras y trabajadores del Estado, implica necesariamente detenerse a analizar, al menos brevemente, el tipo de interrelación que se debe establecer y planificar, que como veremos es muy diferente al que se desarrollaba hasta hace pocos años.

La escolarización como proceso de socialización central fue entrando en tensión con los nuevos discursos que durante la segunda mitad del siglo XX fueron apareciendo, con la masificación de los medios de comunicación, en especial la radio primero, y la televisión después. La cultura escolar, esa forma de estructuración de la sociedad que excede ampliamente lo que pasa dentro de las escuelas, se fue tensando con un nuevo polo de identificación que surge con el despliegue de relatos y nuevas narrativas mediáticas. Así, podemos decir que, sobre finales del siglo pasado, aquello que configuraba lo educativo centralmente en una institución regida por el Estado, con una forma piramidal y gradual, empezó a ser desafiado por nuevas lógicas: el texto escrito perdió valor ante la imagen y, de a poco, comenzó un proceso cuyo fin todavía es incierto y que afecta también otros ámbitos de formación o capacitación que, herederos del mismo paradigma, aún no logran reinventarse.

En este marco, es fundamental preguntarse: ¿Cuáles son los conocimientos técnicos, pero también los valores y las tradiciones lo

suficientemente valiosos como para ser transmitidos a quienes se forman dentro de la administración pública?

No tenemos recetas ni propuestas acabadas, pero una de las posibilidades que otorga un trabajo de estas características, sin pretensiones de consolidar respuestas, es la de dar pistas y horizontes posibles que orienten los espacios y estrategias de capacitación en el Estado. Pero consideramos que recuperar el diagnóstico que aquí se despliega, al menos en parte, es fundamental. Quienes deseen planificar la formación desde y para la administración pública deben poseer, en principio, una mirada que permita adelantar un paso lo que viene, reconocer los saltos que este presente va dando hacia un futuro cada vez más cercano, intentar salir de las urgencias para proyectar sobre bases sólidas de qué manera se puede particularizar un proceso global que, de no ser mediado política e ideológicamente, contará con las marcas de los contextos y los sujetos —con sus relaciones de poder establecidas— que les dieron forma y las crearon.

Podemos ver un ejemplo de esto en los equipos del Estado Nacional que durante la pandemia fueron encuestados en el estudio antes mencionado y que identificaron en un 78 % el potencial de la organización antes del trabajo remoto como el elemento clave que permitió la continuidad en la realización de las tareas (p. 22). Se observa cómo el teletrabajo no puede ser pensado por fuera de una organización general, de una construcción de vínculos previos ni de la articulación entre diferentes trabajadoras y trabajadores. El desempeño remoto de las tareas cotidianas posee un potencial enorme siempre y cuando tenga una estrategia de vinculación; si no, se corre el riesgo de romper el lazo, de individualizar y de caer, una vez más, en las trampas del neoliberalismo.

Por su parte, el mismo estudio también destaca la importancia de la educación vinculada a las tecnologías, ya que: «La práctica de trabajo

remoto demanda el desarrollo de competencias específicas que, aun estando presentes en el trabajo bajo modalidad presencial, adquieren una importancia superior cuando no existe interacción directa entre miembros del equipo, responsable de equipo y ambiente laboral» (p. 35). Y agrega: «En este aspecto, cabe destacar que el sesenta y cinco por ciento de los líderes de equipo en la gestión pública reconocen como principales contenidos de capacitación necesarios aquellos relacionados al fortalecimiento de las competencias en Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) de las trabajadoras y los trabajadores» (p. 38).

Esto abre una necesidad concreta y, por lo tanto, un desafío urgente, ya que quienes se desempeñan como mandos medios en la gestión pública, mayoritariamente, reconocen que deben formarse en el uso de las TIC y la gestión hipermediada. Pero el riesgo mencionado de caer en reduccionismos tecnocráticos es grande y, por ello, se debe planificar con una mirada puesta no solo en la eficacia de la tarea cotidiana o del funcionamiento de un equipo, sino, y sobre todo, en el perfil de gestión pública deseado y en el horizonte de sociedad que se pretende construir.

En este aspecto, como se menciona en las conclusiones del propio estudio, es clave: «... el involucramiento del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) en orden a la identificación, generación y finalmente oferta de contenidos que faciliten y acompañen la reconversión laboral que se desprenda de esta experiencia. En particular, se recomienda el trabajo colaborativo entre el INAP y la Oficina Nacional de Tecnologías de Información que permita identificar competencias específicas y fundamentales para esta modalidad de trabajo» (p. 43).

Así vemos cómo el nuevo ecosistema comunicacional, asociado a las prácticas educativas contemporáneas adaptadas a la convergencia, hace pie en instituciones públicas que, como el INAP Argentina, poseen varias décadas de experiencia y se encuentran ante el desafío

creciente de abordar estas problemáticas no solo reflexionando sobre ellas, sino desarrollando una prospectiva y estrategias concretas de trabajo y formación.

Algunas consideraciones finales

Para cerrar este capítulo, queremos exponer una serie de elementos que son claves a la hora de debatir posibles transformaciones en la capacitación y que dialogan con el presente de nuestra educación. Proponemos siete puntos claves que sintetizan parte de lo desarrollado, pero que enfocan claramente elementos que deben ser tenidos en cuenta a la hora de proyectar los espacios de formación para las capacidades del futuro en la administración pública, que logren integrar las tecnologías como herramientas y como mecanismo de reflexión. Por ello, afirmamos:

1. El problema no es una cuestión de aparatos, sino de reconocer la digitalización de la cultura.
2. La integración de una perspectiva en la cual las interacciones incorporen la sensibilidad emocional como parte de la estrategia de aprendizaje es urgente.
3. La necesidad del rediseño institucional y de la reestructuración de las formas del poder que allí habitan es central.
4. La modificación de las prácticas cotidianas áulicas y las lógicas de organización curricular son las que habilitan nuevos procesos educativos.
5. El tipo de conocimientos necesarios en este nuevo contexto debe ser revisado, ya que el saber enciclopédico pierde todo sentido.

6. Las formas comunicacionales que habitan dentro de las instituciones de formación deben ser alteradas y corridas del lugar de la emisión docente unidireccional al del diálogo horizontalizado.
7. El uso de las tecnologías como mediadoras del cuerpo, en procesos presenciales, virtuales, híbridos o *remixados*, según las necesidades de los sujetos y de las instituciones, debe dejar de ser un elemento más para ser constitutivo de las bases mismas de una propuesta pedagógica.

Cada uno de estos puntos es clave para imaginar un nuevo horizonte de formación, en el cual las tecnologías de la información y la comunicación alteren los procesos pedagógicos que, con mayor o menor grado de avance, aún mantienen más similitudes con los del siglo XIX, que con la realidad de muchos otros ámbitos culturales y productivos que ya se modificaron radicalmente. Para ello, la necesidad de una planificación institucional y el desarrollo de estrategias o análisis que permitan orientar el desarrollo futuro en organismos como el INAP son claves. La cultura digital reconfigura la relación entre los sujetos, las prácticas y los saberes a partir de la programación matemática de sistemas informáticos que procesan a velocidades sobrehumanas cada vez más información, y esto tiene un impacto profundo tanto en la gestión pública como en quienes desarrollan estas tareas a diario: sus trabajadoras y trabajadores.

Si la cultura se digitaliza y, por lo tanto, se modifica profundamente, los elementos que históricamente anudamos a ella, como la comunicación y la educación, se verán afectados en diversas formas y, sin lugar a dudas, sustancialmente transformados. Consolidar unidades de prospectiva inter y transdisciplinarias para repensar el horizonte del trabajo en la gestión pública es fundamental, tanto como incorporar la integración de tecnologías y el avance con enfoques de derechos humanos, perspectiva

de género y una mirada socioambiental que permita diseñar planes de formación y programas que estén acorde con lo proyectado y no con las inercias históricas que muchas veces aplanan la innovación.

La convergencia tecnológica posee un grado de afectación profundo en la vida cotidiana y altera las estructuras de socialización. La posibilidad que tiene lo digital de modelizar paulatinamente la cultura y su producción sociohistórica deviene en una matriz de constitución de los sujetos, de sus modos de comprensión y de producción social, transformando la digitalización de la cultura en un elemento performativo, en la que el Estado debe intervenir y promover la posibilidad no solo de acompañar este salto, sino de garantizar la inclusión de las grandes mayorías en él.

La incertezza como método de trabajo permite avanzar en una conjunción de elementos que son fruto de un movimiento epistemológico que reemplaza las hipótesis y las contrastaciones de unas determinadas afirmaciones, por mapas nocturnos en los cuales salimos a buscar sin saber siempre qué es lo que encontraremos, hacia dónde nos derivará el siguiente recorrido y de qué forma se irá configurando una cartografía que nos posibilite navegar, al menos, una parte del revuelto mar de la convergencia. Pero el esfuerzo por sostener estas tensiones debe estar puesto fuertemente desde el Estado, sus ámbitos de reflexión y de formación.

Perder la capacidad de reconocer esos procesos nos resta posibilidades de intervenir sobre ellos y, por lo tanto, de modificarlos. Si consideramos que la dimensión estratégica de la formación de trabajadoras y trabajadores en el Estado justamente se ubica en su carácter político, este elemento es clave para devolverle su horizonte transformador. Así, evidenciar lo que sucede permite recuperar, en un momento de gran incertidumbre, algo del diagnóstico necesario para cualquier proceso de planificación y de gestión que integre una intencionalidad

transformadora, como es urgente luego de la pandemia acontecida. Y allí nos ubicamos en recuperar la formación como espacio estratégico no solo para acompañar las ineludibles transformaciones tecnológicas, sino para imaginar mundos posibles, para repensar procesos emancipatorios y para aportar desde las tramas históricas que nos constituyen posibles respuestas a las preguntas que un mundo convergente nos desafía a realizarnos en y desde el sur.

Referencias

- Banco Interamericano de Desarrollo. (2021). *Transformación digital y empleo público: el futuro del trabajo del gobierno*. <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Transformacion-digital-y-empleo-publico-El-futuro-del-trabajo-del-gobierno.pdf>
- Bourdieu, P. (2007). *El sentido práctico*. Taurus.
- Eco, U. (1973). *Apocalípticos e integrados ante la cultura de masas*. Lumen.
- Han, B-C. (2021). *No-cosas. Quiebres del mundo de hoy*. Taurus.
- Huergo, J. (2005). «Hacia una genealogía de Comunicación/Educación. Rastreo de algunos anclajes político-culturales». Ediciones de Periodismo y Comunicación, UNLP.
- Huergo, J. (2007a). «Los medios y tecnologías en educación». *La Plata*, 1-21.
- Huergo, J. (2007b). «La comunicación en la educación. Coordenadas desde América Latina». *FISEC-Estrategias*, III, 7, VI, 35-52. Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Lomas de Zamora. <http://www.cienciared.com.ar/ra/doc.php?n=698>
- Jaimovich, D. (5 de julio de 2018). «Algoritmos racistas, machistas y extremistas: ¿se necesita enseñarles ética a los robots?». *Infobae*.
- Jenkins, H. (2006). *Convergence culture. La cultura de la convergencia de los medios de comunicación*. Paidós.
- Jiménez, J. (3 de diciembre de 2015). «¿Pueden ser racistas los algoritmos?». Xataka. <https://www.xataka.com/robotica-e-ia/pueden-ser-racistas-los-algoritmos>

- Laclau, E. y Mouffe, C. (1987). *Hegemonía y estrategia socialista. Hacia una radicalización de la democracia*. Siglo XXI.
- Martín-Barbero, J. (1987). *De los medios a las mediaciones. Comunicación, cultura y hegemonía*. Gustavo Gili.
- Martín-Barbero, J. (2009). «Cuando la tecnología deja de ser una ayuda didáctica para convertirse en una mediación cultural. Teoría de la educación. Educación y cultura en la sociedad de la información», *Teoría de la Educación. Educación y Cultura en la Sociedad de la Información*, 10, 1, 19-31. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=201018023002>
- Martín-Barbero, J. (2010). «Jóvenes: entre la ciudad letrada y el mundo digital», pp. 39-58. En G. Lluch (Coord.), *Las lecturas de los jóvenes. Un nuevo lector para un nuevo siglo*. Anthropos Editorial.
- Martín-Barbero, J. (2017). *Jóvenes entre el palimpsesto y el hipertexto*. NED Ediciones.
- Mattelart, A. (1995). *La invención de la comunicación*. Bosch.
- Novomisky, S. (2020). «La marca de la convergencia. Medios, tecnologías y educación. Doce ensayos en busca de una narrativa». Ediciones de Periodismo y Comunicación, UNLP. <https://perio.unlp.edu.ar/wp-content/uploads/2020/07/La-marca-de-la-convergencia-1.pdf>
- Sadin, É. (2017). *La humanidad aumentada. La administración digital del mundo*. Caja Negra Editora.
- Scolari, C. A. (10 de junio de 2018). La 4.^a Revolución Industrial. *Hipermediaciones*. <https://hipermediaciones.com/2018/06/10/la-4o-revolucion-industrial/>
- Velilla, J. (15 de enero de 2010). «Economía de la atención: la abundancia de la información da lugar a la pobreza de la atención». *Comuniza*. <https://comuniza.com/blog/pobreza-atencion>

3

Tecnologías y formación para la gestión estatal: claves para pensar el presente y desafíos futuros

Autora

Eva Da Porta

Investigadora del Centro de Estudios Avanzados de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba, donde coordina el Programa de Investigación «Comunicación y educación. Estudios de la mediatización en escenarios educativos». Doctora en Comunicación por la Universidad Nacional de la Plata. Docente de posgrado en el área interdisciplinaria de Educación y Comunicación. Ha publicado libros y artículos en revistas nacionales e internacionales.

Resumen

En este artículo nos proponemos considerar algunas cuestiones que se ponen en juego a la hora de pensar, diseñar y producir estrategias de formación para las trabajadoras y los trabajadores del Estado en el marco de la complejidad del presente y frente a los desafíos a futuro. Revisamos la relación entre tecnologías y formación poniendo el énfasis en las transformaciones en el orden del conocimiento. Recuperamos algunas nociones claves, como las de reflexividad, tecnicidad y comunicación, para el diseño de formaciones estratégicas que ofrezcan lineamientos para comprender el presente y perfilar los futuros porvenir.

Palabras clave

Modelos de formación, empleo estatal, tecnicidades, comunicación

Formación y tecnologías: problemáticas en juego y desafíos

En este artículo nos proponemos considerar algunas cuestiones que se ponen en juego a la hora de pensar, diseñar y producir estrategias de formación para las trabajadoras y los trabajadores del Estado en el marco de la complejidad del presente y frente a los desafíos a futuro. Nos detendremos a analizar la relación entre *formación* y *tecnologías*, ya que ahí anidan algunas problemáticas que es preciso comenzar a desentrañar por dos cuestiones sustantivas. La primera es que, para el Estado, la mejora de la calidad del empleo público se vuelve un campo de acción estratégica para el desarrollo e implementación de políticas públicas nacionales. La segunda cuestión se refiere a las posibilidades de cumplir el Objetivo 4 de Desarrollo Sostenible (2015-2030) que conforma la Agenda de Desarrollo Sostenible¹, redactada en el marco de la Cumbre de las Naciones Unidas en 2015 y suscripta por 193 países, entre ellos la Argentina. El Objetivo 4, que pone en juego el cumplimiento del derecho a la educación, se titula: «Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad, y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos». Entre sus consideraciones aparece con claridad la necesidad de garantizar, para personas jóvenes y adultas, posibilidades de formación técnica y profesional de calidad vinculadas al acceso al empleo.

Sostenemos que, para poder abordar ambas cuestiones —la posibilidad de implementar políticas públicas de manera adecuada en los distintos niveles y esferas de la Administración Pública Nacional y garantizar el derecho a la educación/formación de sus agentes—, hoy se vuelve central poder analizar los procesos de formación de las trabajadoras y los trabajadores estatales a la luz de algunas consideraciones respecto

1 Ver <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/development-agenda/>

de la dimensión tecnológica y los cambios que trae en los modos de comunicación e interacción.

Sobre el presente, el fin del mundo conocido y los futuros por-venir

Antes de avanzar sobre este tema, creemos relevante poder detenernos brevemente en la situación actual, en la coyuntura que condiciona y atraviesa la problemática que nos proponemos analizar y permite también introducirnos, desde la experiencia concreta, en algunas problemáticas que plantea el tema tecnológico y comunicacional que se desprende de él.

A dos años del inicio de la pandemia de COVID-19, consideramos que es tiempo de poner en valor la disposición de las instituciones estatales y sus agentes frente a las problemáticas que emergieron y recoger los aprendizajes sociales producidos. Es momento también de evaluar las transformaciones, los conocimientos puestos en juego y retomar algunas reflexiones necesarias frente a esta situación crítica de alcance global, nacional y local. Es tiempo de comenzar a pensar la excepcionalidad de lo que vivimos, cuando lo que predominó fue el *hacer*, un hacer orientado a superar las innumerables dificultades que se presentaron en la gestión de la vida en común.

El camino recorrido nos convoca a reflexionar también sobre algunas situaciones y tendencias previas a la pandemia que se pusieron en evidencia y adquirieron una actualidad que quizás, sin el advenimiento de esta crisis, hubieran demorado más tiempo en revelarse. Nos referimos a cuestiones tales como la digitalización generalizada de las interacciones, los intercambios, la comunicación y su relación con las posibilidades de

gestión de la vida en sociedad y particularmente del sector público, sus órganos, instituciones y dependencias.

Si bien antes de la pandemia numerosos procedimientos, labores y servicios estatales se encontraban digitalizados, con la sanción del Decreto 875/2020 que dispuso el Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio (ASPO) y el conjunto de decisiones y protocolos que debieron tomarse para enfrentar el avance de COVID-19, la digitalización de los procesos operó como un recurso para restituir las tareas, los servicios y la gestión en general de las actividades del Estado. Esta restitución implicó un gran trabajo de *traducción* de actividades presenciales, físicas y manuales a *actividades digitalizadas* que, con el sustento de la conectividad a internet, suscitaron profundas transformaciones no solo en las tareas y procedimientos de las y los agentes estatales, sino también en la índole de los servicios y gestiones prestados, y en las formas de interacción y participación de la ciudadanía.

Las tecnologías digitales son instrumentos que inciden en la forma de los procesos y productos que se generan a través de sus usos, pero además son entornos sociales donde se desarrollan relaciones sociales, vínculos intersubjetivos y donde se van configurando sentidos, discursos que van conformando la trama simbólica de la vida en común. Luego volveremos sobre este tema, pero creemos importante reconocer y destacar este proceso acelerado de *tecnomediatización* social que afectó todas las prácticas de la vida cotidiana, institucional, política y cultural, y que ha reconfigurado el mundo que habitábamos antes del inicio de la pandemia.

Más allá de las causas biológicas o de los modos en que el devenir de esta pandemia de COVID-19 se vayan desarrollando de ahora en adelante, es tiempo de pensar en su emergencia en la trama social como un *acontecimiento disruptivo*, según la terminología de Rossana Reguillo. Un acontecimiento de tal magnitud cuyos efectos recién podemos

comenzar a comprender. La antropóloga mexicana (2006, p. 95) nos dice que los acontecimientos disruptivos son aquellos «que irrumpen en la vida de las comunidades trastocando las rutinas, la dinámica y el sentido con el que la gente interpreta el mundo». Desde ese punto de vista, la pandemia fue claramente un acontecimiento disruptivo. Los modos de estar, interactuar y actuar en la realidad se pusieron en suspenso, abriendo numerosos interrogantes, incertidumbres y sinsentidos que comenzaron a ser respondidos a partir de múltiples narrativas y relatos, y también de prácticas novedosas. Como dice la autora que venimos siguiendo, «El acontecimiento es así un potente revelador de la cultura profunda que los afectados “ponen a funcionar” frente a la desestructuración del tejido material y simbólico de su entorno inmediato» (p. 100).

La suspensión de la vida cotidiana en sus múltiples dimensiones problematizó el mundo en común, lo volvió extraño, complejo, incierto e impredecible. Esto nos planteó innumerables desafíos que como comunidad debimos enfrentar para restituir esa trama social rasgada por su irrupción. De modo inédito, la creatividad social, institucional y subjetiva se puso en juego para poder salvar *de otros modos* los inconvenientes y las problemáticas que se iban presentando.

Son tan profundas las transformaciones sociales que vienen sucediendo en estos últimos años que pueden pensarse en conjunto como un *cambio de época*. En esa línea, el filósofo italiano Franco «Bifo» Berardi (entrevistado por Violani, 2021) plantea que la pandemia de COVID-19 no debe pensarse como un tiempo perdido, sino como «el fin del mundo que hemos conocido».

Si este es el fin del *mundo conocido*, entonces es tiempo de comenzar a explorar el *mundo que se avecina*, no como un destino ineluctable o como un horizonte ya prefigurado por los *desarrollos tecnológicos*,

entre otras causalidades, sino como un tiempo incipiente que interpela y convoca a actuar.

Desde la perspectiva de la gestión gubernamental, y en particular, en relación con las trayectorias formativas y laborales de sus agentes, hoy se vuelve relevante no solo diagnosticar las necesidades del presente para diseñar estrategias asertivas que les permitan incidir activamente desde sus puestos de trabajo, sino también cartografiar esos signos del futuro que ya se muestran. Es desde la prefiguración de escenarios posibles desde donde se pueden diseñar formas de capacitación que les permitan intervenir de modo estratégico y performativo sobre el devenir social según las políticas de gobierno.

Ahora bien, los cambios de época no siempre presentan las características del momento actual, en el que la irrupción de un acontecimiento de tipo sanitario logra afectar, de manera abrupta y profunda a la vez, todas las esferas y dimensiones de la vida en común, desde las instancias globales, estatales, institucionales, intersubjetivas, hasta tocar también las dimensiones subjetivas. Hablamos dicho que este acontecimiento implicó el despliegue y crecimiento de algunas tendencias sociales que ya se venían perfilando, pero más solapadamente. Nos referimos a la problemática de la tecnomediatización social, pero también podemos señalar cuestiones vinculadas al incremento de la desigualdad social, a las múltiples formas de las violencias de género, al crecimiento veloz de algunas empresas prestadoras de servicios digitales que ya eran concentradas. Además, a la ampliación de la brecha digital, a la proliferación de información basura o fraudulenta o al ciberdelito, pero también a procesos generalizados de intercomunicación global, al desarrollo de redes sociales solidarias o colaborativas, a la *visibilización* global o nacional de realidades locales silenciadas, entre otros fenómenos no menos complejos.

La emergencia de la pandemia hizo visible procesos que ya eran parte de nuestra sociedad, pero que no estaban claramente desplegados y revelados. Este desarrollo que nos permite analizarlos con mayor potencia interpretativa también nos abre la pregunta por el futuro o por los futuros que se avecinan de la mano de esos procesos y esas transformaciones.

A diferencia de otras transiciones históricas más solapadas en las que, como dice Gramsci, «la crisis consiste precisamente en el hecho de que lo viejo muere y lo nuevo no puede nacer» (1999, p. 37), este tiempo parece haber puesto en evidencia con gran dramatismo esos cambios: lo que muere y lo que nace.

Sin embargo, la velocidad de las transformaciones que estamos viviendo atenta contra la capacidad de reconocer los mismos cambios, aunque sean evidentes, para poder considerarlos de manera crítica. Lo que parece predominar frente a este panorama complejo son miradas del futuro que, a partir de esas tendencias, lo interpretan como algo ya dado, como un camino prediseñado a seguir.

Las tecnologías suelen ser un espacio imaginario desde donde se piensa muchas veces el futuro. Sin embargo, pueden operar como una trampa para el pensamiento prospectivo si la concepción que se sostiene de lo técnico implica una perspectiva que desconoce la complejidad social, cultural, económica y política de este fenómeno y plantea una mirada rígida y *desanclada* de los procesos de tecnologización social. En el próximo apartado, nos vamos a detener brevemente en este punto, porque nos parece un núcleo fundamental para poder pensar cuáles son las mejores estrategias para acompañar y desarrollar instancias formativas acordes con los tiempos que corren, sin caer en modelos instrumentales poco acordes con la complejidad de los tiempos que vivimos. Sobre este tema volveremos más adelante.

La digitalización del mundo y del trabajo: de la tecnotopía a la sociedad de los saberes

Sobre el final del siglo XX, pueden encontrarse ya obras significativas y consistentes que se proponen analizar en perspectiva crítica las transformaciones sociales vinculadas a los cambios en el estatuto de la información y de las tecnologías de la información y la comunicación como componentes centrales y dinamizadores de la constitución de las sociedades contemporáneas. Es así que un autor como Armand Mattelart (2007) señala los riesgos que implica asumir de manera acrítica categorías como la de *sociedad de la información* para describir a las sociedades actuales, sin considerar las perspectivas ideológicas, económicas y geopolíticas que se anudan en este concepto. El autor nos dice que la sociedad de la información constituye una categoría preestablecida y adoptada sin mayores cuestionamientos por parte de la ciudadanía. Fue en la década de los noventa cuando la expresión «sociedad de la información» se impuso, con carácter de evidencia, en los medios de comunicación destinados al gran público. La irrupción de internet como red de acceso público la propulsó (Mattelart y García Castro, 2007).

Ese mismo autor señala que esta categoría está inspirada, entre otras nociones subyacentes, en una concepción de la tecnología surgida en el contexto de la guerra fría que implica que *una élite tecnocrática puede manejar la sociedad*, y así, en torno a la tecnología, se va constituyendo una utopía, una *tecnotopía* dice Mattelart (entrevistado por Chiesa, 2008) que piensa que el futuro será definido por los dispositivos técnicos. En ese marco, la dimensión utópica aparece cuando se considera a las tecnologías como soluciones a problemas sociales, económicos y políticos en tanto es posible asociarlas con valores *positivos*, como

transparencia, eficiencia, automatismo, interoperabilidad entre sistemas, procesamiento, velocidad, ganancia, control. Ahora bien, frente a esta *proyección utópica* de las tecnologías, que aún puede reconocerse en numerosos proyectos e incluso en el diseño de políticas públicas y particularmente en instancias de formación, se vuelve imperativo recuperar una mirada crítica que desentrañe esos sentidos simplificados en torno a *lo tecnológico* y pueda comprender con mayor claridad las distintas y muchas veces contradictorias situaciones que se generan.

En ese sentido, son oportunas las palabras de Eliseo Verón (1992) quien, hace ya tres décadas, al referirse a las sociedades mediatizadas, señaló que estas son más complejas que las sociedades que la han precedido. Es justamente esa complejidad la que nos interesa plantear aquí, pues si miramos a las tecnologías como solo instrumentos, perdemos de vista toda la trama que se anuda alrededor de ellas. En numerosas ocasiones, las instancias formativas, y también las expectativas de capacitación, se inscriben en esta perspectiva tecnoutópica que busca actualizar los conocimientos informáticos de las empleadas y los empleados, sin considerar los usos específicos y situados de esos conocimientos en cada puesto de trabajo según la índole de la tarea específica.

Por ello, creemos importante poner entre paréntesis el modelo tecnoutópico que se inscribe por detrás de muchas propuestas vinculadas a la implementación de las tecnologías que supone que su sola aplicación traerá mayor eficiencia en la gestión de los procesos. A la hora de pensar, diseñar y realizar estrategias formativas desde el Estado, estos modelos de corte instrumental no pueden responder a la complejidad que hoy se presenta para la gestión de lo público en todas las esferas que abarca. Los dispositivos técnicos no son instrumentos neutrales que se utilizan sin consecuencias para eficientizar los procesos de gestión, sino que su uso e implementación modifica los procesos mismos, las prácticas, las

interacciones en las que interviene y se modifican en ellos. Pensemos solo las transformaciones que trae aparejada la implementación desde las distintas instancias del Estado la noción de *ciudadanía digital*. La implementación de estos sistemas implica una transformación profunda de la relación del Estado con la ciudadanía, no solo porque se transforma la manera en que la interpela, sino también porque se reestructuran las posibilidades de su acción, interacción y participación en las órbitas estatales.

En ese sentido, es necesario asumir que las tecnologías no simplifican la sociedad, sino que la vuelven más compleja y menos transparente, pues las interacciones, los procedimientos y las prácticas comienzan a desarrollarse a través de «sistemas expertos»² (Giddens, 1995, p. 37) cada vez más especializados y profesionalizados. Giddens señalaba que este desarrollo de sistemas expertos, propios de nuestras sociedades contemporáneas, hace que cada vez sean más ininteligibles sus funcionamientos para la ciudadanía desde sus saberes de la vida cotidiana y que solo les queda confiar en su eficiencia.

En ese punto, para las políticas de formación para el empleo público, se vuelve estratégico dotar a las y los agentes del Estado de conocimientos que les permitan articular y acercar esa distancia que se plantea entre los sistemas expertos, cualquiera sea el área, y la ciudadanía. Es indispensable que pueda contar con estrategias comunicativas que permitan «traducir» de modo adecuado la información de estos sistemas especializados y los esquemas de comprensión de los distintos públicos destinatarios. Solo a modo de ejemplo se puede señalar la necesidad de acompañamiento que se evidencia en determinados colectivos sociales que, por una cuestión generacional o por sus trayectorias socioeducativas previas, quedan al margen de las innovaciones técnicas que se implementan de manera

2 Los sistemas expertos «son sistemas de logros técnicos o de experiencia profesional que organizan grandes áreas del entorno material y social en que vivimos» (Giddens, 1995, p. 37).

constante para la gestión pública. Asimismo, dentro del propio Estado, se da este proceso de exclusión cuando en el marco de sistemas expertos se implementan innovaciones técnicas que no contemplan instancias formativas y de acompañamiento específico de las trabajadoras y los trabajadores involucrados.

Hoy, tres décadas después del señalamiento de este aspecto central de las sociedades contemporáneas, podemos pensar que el avance del proceso de tecnomediatización y digitalización de las rutinas de la vida diaria, laboral, cultural, política y económica, está planteando otra fase aún más compleja que la que indicada por Giddens. Los sistemas expertos se van entramando a su vez con sistemas de menor complejidad técnica que también requieren experticia, pero que van simplificando su funcionamiento para integrarse en las prácticas de la vida cotidiana, y definen una red de interoperabilidad entre innumerables sistemas de mayor y menor complejidad, entre las dimensiones más estructurales de la vida social y la vida diaria de la ciudadanía. Las aplicaciones telefónicas son una muestra de cómo la sociedad mediatizada se ha ido entramando a través de las tecnologías digitales y *acercando* las distancias entre *sistemas expertos* y *sistemas legos*. Ahora bien, este proceso de digitalización social, lejos de pensarse en términos de simplificación y transparencia, pone en evidencia la mayor densidad y complejidad de los mundos sociales que habitamos entre interfaces, plataformas y redes.

Si partimos de esta *otra* imagen de la técnica, el análisis adquiere más complejidad en tanto podemos comprenderla como una retícula con múltiples ramificaciones que opera relaciones y flujos entre las estructuras más complejas de la sociedad hasta las instancias situadas de la vida cotidiana.

En esta perspectiva, las diversas instancias y esferas de la gestión estatal están atravesadas por estos procesos de transformación constante,

por lo que sus agentes requieren estar dotados de capacidades para comprender esos funcionamientos y actuar e intervenir de manera adecuada y oportuna según las políticas que guían la gestión política del Estado. Frente a este ritmo de cambios incessantes, el trabajo y la capacitación operan como un binomio interdependiente. Por un lado, porque, como ya lo señalamos, el acceso al empleo de calidad requiere de instancias formativas técnicas y profesionales adecuadas; pero por otro, porque el desarrollo de trayectorias laborales sostenidas e integrales demanda una puesta al día y actualización crítica permanente de las transformaciones sociotécnicas que modifican los espacios de intervención del Estado y de la gestión pública.

Por eso, la formación en estas instancias no se resuelve solo con capacitaciones informáticas o técnico-procedimentales, que también son necesarias. La complejidad del cambio social contemporáneo y el lugar estratégico de la técnica y las formas en que se produce, circula y se apropiá el conocimiento en esos procesos, requiere tanto de capacidades interpretativas *críticas* como de saberes necesarios para desempeñarse y participar activamente.

En ese punto, retomamos el planteo de Armand Mattelart (2008), quien señala que la noción de sociedad de la información lleva implícita la idea de *una sola sociedad de carácter global* y, como ya hemos planteado, las sociedades contemporáneas, lejos de poder pensarse de manera unificada y con una sola lógica operante, requieren de una comprensión que considere la heterogeneidad y complejidad de los procesos que allí ocurren.

En su lugar Mattelart propone recuperar la noción de «sociedad del conocimiento», pues esta implica que «hay diferentes formas de acceder a las tecnologías dependiendo de las estructuras sociales, las lenguas, las tradiciones, etcétera» (2008). Posteriormente, avanza en su propósito de problematizar los conceptos desde los que pensamos el

tiempo presente y propone el de «sociedad de los saberes», y aclara que lo hace «[...] (en plural) porque pone de manifiesto que hay diferentes saberes en cada una de las sociedades y revaloriza el conocimiento ordinario. Creo que este tipo de conocimiento está muy marcado en los nuevos movimientos sociales que promueven la acción. Esto implica que el saber no es solo de los expertos, sino que también es parte de la vida cotidiana de la ciudadanía» (2008).

Más de una década después, el aporte reflexivo de Mattelart (2008) sigue siendo relevante, porque nos desplaza de una mirada instrumental y cristalizada de las tecnologías que poco tiene que ver con su funcionamiento en las sociedades contemporáneas. Este funcionamiento no solo es un tema de especialistas, sino también de la ciudadanía, porque se trata tanto de aparatos o sistemas expertos o de información que circula por flujos como de fenómenos y procesos sociales. En ese punto, el funcionamiento de la técnica es ambiguo: por un lado, *es sistema, procesamiento y cálculo de información*, y, por otro, *es apropiación cultural, producción de saberes colectivos, heterogeneidad*.

Esa tensión debe estar presente como horizonte a la hora de planificar instancias formativas desde el Estado, pues las tecnologías no son solo dispositivos de cálculo, estandarización y procesamiento de datos, sino también dispositivos asociados a diversas prácticas de la vida social, como la participación, la interacción y la creación. La convergencia digital plantea el dominio de la *numerización*, de una economía cognitiva regida por el «estatuto del número» que se ha convertido en el «mediador universal del saber», como dice Jesús Martín-Barbero (2010, pp. 29-30), pero también permite el surgimiento de «nuevas modalidades de comunidad, nuevos modos de comunicación y, por lo tanto, una nueva esfera de lo público».

Reflexividad, tecnicidad y comunicabilidad: algunas claves para la formación para el empleo estatal

Antes de finalizar, nos interesa considerar algunas claves de comprensión respecto de la complejización del conocimiento en el marco de los procesos de tecnificación constante que nos van a permitir reflexionar sobre las posibilidades de pensar la formación contemporánea para el trabajo en las esferas estatales. Claves de comprensión que reconocen su ambigüedad constitutiva, su calidad de *pharmakon*, según Bernard Stiegler (citado por Rueda Ortiz, 2013), de ser veneno y antídoto a la vez.

La primera clave de lectura que obra como remedio ya está presente en la propuesta de Mattelart de pensar nuestro tiempo como sociedad de los saberes, y la plantea con claridad Martín-Barbero (2010) cuando considera que hoy es el estatuto mismo del conocimiento mismo el que se ha transformado, porque los saberes se han diseminado y *deslocalizado*. Es decir, ya no se encuentran circumscribidos a lugares (academias, bibliotecas), soportes (libros, documentos escritos) o autoridades e instituciones de resguardo y acceso. Las tecnologías, además de imprimirlle a la información una velocidad inusitada de circulación —que incide en la necesidad de una actualización permanente para sostener la *empleabilidad*³— han desplazado y esparcido el conocimiento de sus lugares tradicionales de custodia y legitimidad. Dice el autor: «... la tecnología deslocaliza los saberes y modifica tanto el estatuto cognitivo como institucional de las condiciones del saber y de las figuras del conocimiento, lo que está conduciendo a un fuerte emborronamiento de

3 La empleabilidad es definida por la OIT como «la aptitud de la persona para encontrar y conservar un trabajo, para progresar en el trabajo y para adaptarse al cambio a lo largo de la vida profesional».

las fronteras entre razón e imaginación, saber e información, naturaleza y artificio, arte y ciencia, saber experto y experiencia profana» (p. 23).

En ese punto, es necesario reconocer un desplazamiento y ampliación de lo que se considera como *conocimiento socialmente relevante* a través de la participación de distintos grupos y colectivos sociales que, por medio de la digitalización de la información y el acceso a redes, pueden hoy poner a circular sus saberes y producir otros nuevos. Se da así un proceso de corrimiento y disolución de algunas fronteras que permite el ingreso al *espacio público digital* de saberes de tipo práctico o vinculados a ciertas esferas de la vida social que se encontraban excluidas por los modos tradicionales y académicos del conocimiento. Es junto con esto que se generan nuevos modos de producción colectiva y colaborativa del conocimiento que desarrollan procedimientos para democratizar los saberes compartidos a través del uso del *copyleft* y de licencias como las *Creative Commons* y movimientos de *software libre* y de activismo *hacker* que desafían la privatización de la información, entre otros fenómenos que son expresión de esta tendencia.

Pero, de manera paralela a estas corrientes de apertura, es necesario señalar que la digitalización de la información, también asociada a los intereses económicos y a la lógica del mercado, impone un patrón de «estandarización», en términos de Stiegler, en tanto imprime «calculabilidad, vendibilidad, hipersincronización al desarrollar un tratamiento protocolizado y automatizado de la información» (Berti y Ré, 2013, p. 186).

En estas tensiones entre apropiación, heterogeneidad y apertura colaborativa, por un lado, y estandarización, economía del conocimiento y control de la información, por otro, las sociedades digitales contemporáneas se constituyen de manera compleja y ambigua, con altos márgenes de incertidumbre y cambios permanentes, pero también

con capacidad de *reflexividad institucional*. Sobre este último elemento, queremos detenernos, porque nos brinda algunas claves para poder pensar qué aspectos deben contemplar las políticas de formación para trabajadoras y trabajadores del Estado Nacional en el marco de una sociedad marcada por la convergencia digital.

La reflexividad institucional es una tendencia de las sociedades contemporáneas, definida por Giddens (1995), y puede ser comprendida como «el uso regularizado del conocimiento sobre circunstancias de la vida social, que es por ello, un elemento constitutivo en su organización y transformación» (Andrade Carreño, 2015, p. 95). Si llevamos la noción de reflexividad al orden de las y los agentes sociales, puede ser entendida como el conocimiento y la capacidad de estas y estos para comprender y modificar las prácticas y los contextos de acción, al tiempo que las están llevando a cabo. Es la capacidad de *retroalimentación* que se da entre la acción y el conocimiento de esa acción que permite comprenderla y modificarla. Se da cuando se pone en juego el conocimiento del mundo social, para intervenir en él y modificarlo, o modificar la acción para hacerla más efectiva.

De este modo, podemos decir que en las actuales condiciones la formación para el empleo en instancias estatales requiere de un *uso estratégico de la capacidad de reflexividad* de sus agentes en tanto los ritmos cambiantes de la vida social contemporánea, en particular de aquellos atravesados o constituidos en torno a las tecnologías, deben poder ser identificados, analizados y modificados si es necesario en el mismo curso de la acción.

Por ello, se vuelve ineludible asumir un *modelo formativo activo* y no meramente *transmisivo* que, además de brindar conocimiento actualizado sobre las distintas tareas, áreas y problemáticas sociales objeto del empleo, busque expandir en dos sentidos la capacidad de

reflexividad institucional⁴ de las y los agentes del Estado. Decimos que es una *reflexividad institucional doble* en tanto debe desarrollar las capacidades de observación, registro y análisis de las prácticas cotidianas laborales y de las rutinas de trabajo propias de las y los agentes, así como de aquellas que conforman el sector de la sociedad que las y los convoca laboralmente. En ese marco, es fundamental que las instancias de capacitación, cuando pretenden reforzar los trayectos profesionales, puedan poner en valor los saberes prácticos previos de las trabajadoras y los trabajadores, para que sus aportes sean parte del conocimiento necesario para intervenir laboralmente. Sus saberes deben poder dialogar con los saberes que ofrece la capacitación, siempre orientada en el marco de las políticas públicas, que debe a su vez poder estimular y desarrollar las capacidades reflexivas de quienes participan. Pero, a su vez, las capacitaciones deben implicar, de algún modo, los saberes prácticos y reflexivos de la ciudadanía que a diario participa de los contextos de intervención estatal. Esos saberes deben dialogar con los saberes expertos y los saberes de las funcionarias y los funcionarios y las trabajadoras y los trabajadores estatales. La perspectiva de «diálogo de saberes»⁵ es, en ese sentido, una apuesta superadora que permite recuperar los saberes prácticos, los procedimentales y los expertos.

Desde esta perspectiva, las tecnologías se vuelven fundamentales para el desarrollo de esta reflexividad institucional crítica que deben

4 Nótese que en esta instancia nos referimos a la *reflexividad* y no a la *reflexión*, en tanto la primera es, como ya señalamos, la capacidad de ir generando conocimiento práctico sobre la práctica que se está realizando y que se incorpora a la práctica misma como un modo de modificarla, mientras que la segunda sería una capacidad cognitiva que implica un desarrollo racional analítico y crítico que requiere más distanciamiento de la práctica y cierto grado de objetivación y no necesariamente está vinculada a la práctica de quien la lleva a cabo.

5 «El diálogo de saberes hace parte de la metodología de investigación acción-participativa (IAP), la cual se basa en la interacción entre los distintos actores para el reconocimiento de los problemas de su territorio u organización, y así plantear alternativas de mejoramiento, las cuales requieren de la participación de la comunidad y generan aprendizaje mutuo durante todo el proceso» (Hernández-Rincón, Lamus-Lemus, Carratalá-Munuera y Orozco Beltrán, 2017, p. 244).

adquirir las y los agentes sociales. No solo porque los ritmos de lo social y de lo laboral hoy están acompañados al son de los procesos de tecnomediatización, sino porque brindan notables posibilidades para conocerlos.

En ese punto, las formaciones laborales de tipo instrumental y orientadas a actualizar las competencias digitales generales de las trabajadoras y los trabajadores no son suficientes, porque están desancladas de sus procesos y prácticas laborales reales y no contemplan sus saberes previos. Conocer y dar lugar a estos saberes puede ser de mucha utilidad para redefinir modos de intervención laboral que los incluyan por pertinentes o los transformen por inadecuados.

Como planteamos ya, las tecnologías son instancias constitutivas de la sociedad y de la propia condición humana y subjetiva que tienen facetas técnicas, pero también sociales, políticas, comunicacionales y estéticas. Son instancias sociales complejas en las que circula la información, se producen y se apropián conocimientos y saberes, se desarrollan numerosas interacciones sociales y formas de intervenir en el mundo social, y también se despliegan vínculos comunicativos y afectivos y se aprenden modos de percibir la realidad. Las tecnologías son *coconstitutivas* de la condición humana y no instrumentos ajenos. Acordamos con Rueda Ortiz (2013, p. 108) cuando señala que «Más que simples instrumentos o aparatos, diremos con Stiegler (2009), estos son un sustrato constitutivo de la subjetividad individual y colectiva y, en consecuencia, constitutivos y constituyentes de nuestras sociedades, pues son exteriorización de nuestra memoria y resguardo de la experiencia (de los saberes más cotidianos a los más objetivados de las ciencias)».

Si solo pensamos las tecnologías en términos de transmisión de información y reducimos la mirada a su dimensión instrumental, a

su funcionamiento de artefacto, perdemos toda la vida social que se construye en torno a sus usos y apropiaciones. En ese sentido, algunos autores como Martín-Barbero proponen pensar la técnica en tanto *tecnicidad del mundo*, es decir, *como dimensión constituyente de lo humano* y no como un sistema aislable de la vida social. Por eso, la noción de *tecnicidad* permite analizar de qué modos las tecnologías se han vuelto parte de la vida cotidiana, de las rutinas y las prácticas, de los modos de actuar e interactuar, pero también de las formas de comunicarnos, de sentir y de percibir la realidad. En ese sentido, la tecnicidad es propia de la cultura y la sociedad, pero de la mano de las tecnologías digitales, hoy ha adquirido una complejidad inédita al incidir en las formas de constitución de la subjetividad contemporánea. Como señala Guattari (1996, p. 14), «Las máquinas tecnológicas de comunicación e información (desde la informática y la robótica pasando por los medios) operan en lo más profundo de la subjetividad humana, no solo en el seno de su memoria, de su inteligencia, sino también de su sensibilidad, de sus afectos y de sus fantasmas inconscientes.

Por ello, toda instancia de formación, sea específicamente orientada a la dimensión técnica del trabajo o focalizada en cualquier otro orden temático específico del desempeño en el Estado, debe contemplar las tecnicidades puestas en juego, pues estas, como *tendencias de una época*, inciden de modo complejo y heterogéneo en el orden subjetivo e intersubjetivo. El vínculo con las tecnologías opera no solo a nivel cognitivo (cómo pensamos, nos informamos, razonamos, etcétera), sino también a nivel afectivo (lo que sentimos, las emociones), en el orden perceptivo y sensitivo (cómo reconocemos el mundo y lo comprendemos) y en el orden de la socialización (cómo nos relacionamos e interactuamos). En consecuencia, en instancias formativas, además de contemplar las diversas tecnicidades puestas en juego en la gestión de lo público, es necesario dotar a las y los agentes de capacidades

críticas y reflexivas, que les permitan ponerlas en duda, cuestionarlas, interrogarlas, para también poder modificarlas. En ese punto, se vuelve necesario un *modelo formativo que piense en las trabajadoras y los trabajadores como sujetos activos, críticos y también propositivos*, y no meros reproductores de procesos y prácticas estandarizadas.

Finalmente, queremos destacar un último aspecto que los procesos de digitalización y tecnificación social ponen en el centro de la escena contemporánea y que consideramos clave para el desarrollo de las instancias formativas del personal estatal. Nos referimos a las transformaciones en los modos y las formas de comunicación contemporánea, a la conformación de un *entorno tecnocomunicacional* profuso y multidimensionado que se hace indispensable conocer y analizar para poder participar de manera activa.

Martín-Barbero (2010, p. 23), quien nos ha acompañado en este breve punteo, viene señalando esta cuestión desde hace décadas y destaca que «El lugar de la cultura en la sociedad cambia cuando la mediación tecnológica (Meyrowitz, 1985; Chartron, 1994; Manzini, 1991) de la comunicación deja de ser meramente instrumental para espesarse, densificarse y convertirse en estructural. La tecnología remite hoy no solo, y no tanto, a nuevos aparatos, sino a nuevos modos de percepción y de lenguaje, a nuevas sensibilidades y escrituras».

Por este motivo, son necesarias instancias de *alfabetización tecnocomunicacional* permanentes y actualizadas que propongan a las y los agentes estatales una puesta al día de los entornos, las interfaces y los dispositivos comunicacionales en uso, de sus géneros, lenguajes expresivos y modalidades de interacción. Pero junto con esa formación en la *lectura y escritura digital*, es relevante que se puedan trabajar capacidades analíticas y críticas que les permitan evaluar sus potencialidades y dificultades, para poder implementarlos de manera

adecuada según las políticas y estrategias de comunicación definidas en la instancia laboral específica de cada agente estatal. Los procesos de *tecnomediatización*, si bien tienen algunos rasgos generales, deben poder pensarse en cada entorno o esfera de la vida social específicamente. Por eso, es importante que los modelos formativos, además de ser críticos y orientados a la producción activa de las trabajadoras y los trabajadores que les permitan desplegar sus propias capacidades comunicacionales, deben ser en alguna instancia *situados* según las particularidades de cada área de intervención estatal.

A modo de cierre, diremos que la formación para el empleo en las condiciones actuales de tecnificación social debe poder capacitar para comprender las múltiples capas que conforman el presente con un ojo puesto en los futuros posibles que ya se dejan entrever.

Referencias

- Andrade Carreño, A. (2015). «Postulados fundamentales de la teoría de la modernidad reflexiva de Anthony Giddens». *Acta Sociológica*, 67, 87-110.
- Berti, A. y Ré, A. (2013). «Contra lo discreto: Mauro Césari y las poéticas de desreferenciabilización», en *Revista Texto digital*, 9 2, 183-209. Universidad Federal de Santa Catarina.
- Giddens, A. (1995). *La constitución de la sociedad. Bases para la teoría de la estructuración*. Amorrortu.
- Gramsci, A. (1999) «Pasado y presente». En A. Gramsci, *Cuadernos de la cárcel*, Tomo 2, 2.^a edición. Ediciones Era.
- Guattari, F. (1996). *Caosmosis*. Manantial.
- Hernández-Rincón, E., Lamus-Lemus, F., Carratalá-Munuera, C. y Orozco Beltrán, D. (2017). Diálogo de saberes: propuesta para identificar, comprender y abordar temas críticos de la salud de la población. *Revista Salud Uninorte*, 33, (2), 242-251.

- Mattelart, A. (2008.) «Las “tecnoutopías”. Entrevista al intelectual Armand Mattelart». *Revista Colsecor.* <http://alfinenargentina.blogspot.com/2008/09/las-tecnoutopas-entrevista-al-filosofo.html>
- Mattelart, A. y García Castro, A. (2007). «Sociedad del conocimiento, sociedad de la información, sociedad de control». Entrevista con Armand Mattelart. *Cultures & Conflits. Inédits de Regards sur l'entre deux.* Centre d'études sur les conflits liberté et sécurité, L'Harmattan.
- Martín-Barbero, J. (2010). «Comunicación y cultura mundo: nuevas dinámicas globales de lo cultural». *Signo y Pensamiento*, XXIX, 57, 20-34. Pontificia Universidad Javeriana.
- Reguillo, R. (2006). «Memorias, performatividad y catástrofes: Ciudad interrumpida». *Contratexto*, 14, 93-104. Universidad de Lima.
- Rueda Ortiz, R. (2013). «De las tram(p)as de la actual transformación tecnológica». *Revista Tram(p)as de la comunicación y la cultura*, 75, 107-116. UNLP.
- Verón, E. (1992). «Interfaces. Sobre la democracia audiovisual avanzada». En J. M. Ferry y D. Wolton, *El nuevo espacio público*, 124-139. Gedisa.
- Violani, N. (2021). «Franco “Bifo” Berardi. No es un año perdido, es el fin del mundo que hemos conocido». *Rev. Santiago*, 11. <https://revistasantiago.cl/pensamiento/franco-bifo-berardi-no-es-un-ano-perdido-es-el-fin-del-mundo-que-hemos-conocido/>



La inclusión de tecnologías en procesos de formación de trabajadoras y trabajadores del Estado

Entrevistada

Mariana Maggio

Directora de la Maestría y Carrera de Especialización en Tecnología Educativa de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Doctora en Educación por la UBA. Profesora Titular Regular de Educación y Tecnologías, Departamento de Ciencias de la Educación, UBA. Miembro del Consejo Nacional de Calidad de la Educación de Argentina. Responsable de Programas Académicos de Microsoft Latinoamérica. Ha publicado los libros *Educación en pandemia* (2021), *Reinventar la clase en la universidad* (2018) y *Enriquecer la enseñanza* (2012), todos en Editorial Paidós.

En su libro ya clásico *Enriquecer la enseñanza, usted desarrolla el concepto de inclusión genuina de tecnologías en procesos pedagógicos como elemento cultural y como elemento epistemológico. ¿De qué manera podemos pensar esta clave para la formación de trabajadoras y trabajadores del Estado que acompañan el salto que estamos viviendo en general, pero sobre todo después de la pandemia?*

Estas categorías surgen del trabajo de investigación que tuvo una preocupación por cuáles eran las situaciones en las que las y los docentes incluían tecnologías en sus prácticas de la enseñanza. En la década de los noventa, empezamos a mirar el proceso de generalización de las tecnologías de la información y la comunicación en las universidades, fundamentalmente, a partir de que contamos con servicios de internet provistos por las unidades académicas. Los laboratorios estaban conectados y había servicio de correo electrónico dado por las facultades. A raíz de esa generalización que se estaba dando, comenzamos a identificar a las y los docentes que estaban haciendo integraciones de estas posibilidades en las prácticas de la enseñanza y eran muy pocos quienes lo hacían por decisión propia, sin ningún tipo de presión y con una profunda convicción.

Trabajamos con los discursos de estas y estos docentes y lo que decían era que estaba cambiando el modo en que se construía el conocimiento en sus respectivos campos. Lo señalaban recurrentemente en diferentes disciplinas y temas. «Lo que está cambiando es el conocimiento, si no integro esto a mis prácticas de la enseñanza, ya no enseño lo que tengo que enseñar, que es una versión actualizada del campo de conocimiento», sostenían.

Con los argumentos que daban, empezamos a entender que había algo de la trama que se armaba con internet en los modos en que se

investigaba, diseñaba y producía el conocimiento. Las y los docentes lo estaban viendo y decían que querían que eso estuviera en sus clases. Ahí es donde aparece esta dimensión del sentido epistemológico de la inclusión genuina, que tiene que ver con reconocer la trama de las tecnologías de la información y la comunicación en los modos en que se construye el conocimiento en un campo y emular eso en las clases.

Luego, hubo una segunda muestra, que ya no es sobre la universidad, sino sobre la escuela secundaria, y la primera generación de Conectar Igualdad¹, hacia el año 2011. En ese momento, pusimos el foco en quiénes eran las y los docentes que estaban usando las computadoras que se estaban entregando de manera masiva en ese nivel educativo. Al hablar con ellas y ellos, lo que decían era: «Esta una oportunidad histórica, porque estas chicas y estos chicos están pudiendo tener una computadora no solamente para usar un *software* de geometría. No tienen libros en las casas, entonces están pidiendo cuentos infantiles para sus hermanas y hermanos. Cuando vayan a buscar su primer trabajo, van a tener que saber hacer un *curriculum vitae* digital y, para poder estudiar en la universidad, será necesario que cuenten con ciertas habilidades tecnológicas». Todo esto empieza a armar lo que denomino el sentido cultural: ya son docentes que empiezan a reconocer la fuerza de las tendencias que se estaban armando con las tecnologías. Los argumentos empiezan a ser otros.

1 Conectar Igualdad fue un programa implementado por el Ministerio de Educación de la Nación entre 2010 y 2018, que se relanzó en 2022 como política de inclusión digital de alcance federal, basado en el proyecto One Laptop per Child (Un portátil por niño/a), creado por Nicholas Negroponte y el Instituto de Tecnología de Massachusetts (MIT). Distribuyó material educativo y tecnológico, además del despliegue de acciones de conectividad y capacitación. El programa entregó más de cinco millones de computadoras en modalidad uno a uno tanto a estudiantes como a docentes de nivel secundario y de educación especial de las escuelas públicas, además de los institutos de formación docente, y se propuso garantizar el acceso a las nuevas tecnologías. <https://www.argentina.gob.ar/educacion/conectarigualdad>

Entonces, diríamos que hay un sentido epistemológico, vinculado con las tramas del conocimiento, y hay un sentido cultural, relacionado con las tendencias propias de un momento de la historia. Cuando las y los docentes integran las tecnologías de la información y la comunicación con estos sentidos, situaciones a las que denominamos de inclusión genuina, empieza aemerger un tercer sentido que es didáctico, porque la práctica que se configura no es más simple, tal como sostenía la vieja promesa en la cual la tecnología en la educación venía a resolver problemas, sino más compleja. La inclusión los lleva a revisar las propuestas curriculares, las formas de interacción con las y los estudiantes y los modos de dar retroalimentación. Hay algo que explota, en un buen sentido, en la práctica de la enseñanza.

Si lo pienso desde la formación hoy y, sobre todo, en términos del empleo público, pesan los dos sentidos. El sentido epistemológico, porque hay agentes que trabajan en los más diversos campos disciplinarios. No es lo mismo, por ejemplo, lo que se produce en el campo de la construcción del conocimiento geográfico que impacta en muchísimas de las áreas en las que trabaja el Estado, que lo que sucede en términos de los nuevos modos de escribir. Una de las hipótesis que estamos manejando es que en los próximos años, el correo electrónico, que es algo de lo que depende la mayor parte de lo que hacemos, tiende a desaparecer, por ejemplo. Reconocer ese plano que tiene que ver con las áreas de conocimiento es una primera cuestión.

La otra cuestión sigue siendo reconocer qué pasa con las tendencias culturales y acá hay un enorme análisis por hacer acerca de lo que sucedió en la pandemia, cuando cambiamos tantas cosas cotidianas. Empezamos a ir a fiestas virtuales, a hacer compras que nos traen a la puerta de casa y a usar aplicaciones que jamás pensamos que íbamos a utilizar. Todo esto es parte de nuestro cotidiano. Entonces, ¿cómo se

podría formar a una empleada o a un empleado público sin tener en cuenta estas transformaciones en diferentes planos? Porque el problema es que si no las tenemos en cuenta, ya no es un tema de cuán modernos somos, sino de que generaríamos propuestas que tienen que ver con otro momento de la historia. Para mí, la inclusión genuina hoy implica básicamente reconocer la mutación que estamos viviendo, cómo están cambiando las formas en las que se construye el conocimiento, nos relacionamos, nos divertimos y consumimos contenidos, para trabajar con esto en las propuestas formativas.

No creo que sea un desafío fácil, porque en algunos organismos hay muchas restricciones, por ejemplo, a la hora de pensar si las redes sociales pueden ser parte de las propuestas formativas. Pero el punto es que el mundo vive en esas redes sociales, entonces esto abre nuevos interrogantes que en algunos casos nos van a poner en situaciones incluso de tensión. Hoy, muchas personas están aprendiendo gran parte de las cosas a través de tutoriales en YouTube, pero cuando se piensa desde el Estado, hay que contemplar temas de seguridad, cuestiones legales y otros asuntos muy sensibles. El interrogante es: ¿Qué preguntas tenemos que hacernos para construir propuestas que, entendiendo los problemas que tiene la formación en términos del empleo público, estén *aggiornadas* a los tiempos en los que nos toca vivir? Me parece que esa es una gran pregunta para empezar, que deriva de la idea ya casi vieja de inclusión genuina.

En ese marco, ¿qué ejes son fundamentales para imaginar las propuestas de formación a futuro?

Las dimensiones son muchas y son complejas, pero voy a concentrarme en tres o cuatro totalmente críticas. Una es insistir en una vieja idea: el conocimiento es provisorio. Este es un tema que tenemos que instalar con

muchísima fuerza. Hay gente que ha dedicado su vida al estudio del currículo, como Alicia de Alba, que dice que este es el momento de trabajar con la incertidumbre y de pensar nuevas perspectivas curriculares, porque las preguntas que nos hacíamos hace algunos años cambiaron en este momento de la historia. Rita Segato dice: «Reivindico el no saber». Este es el momento en el que la pandemia impacta una sociedad que creía que tenía muchísimas certezas. Necesitamos reconocer que, en realidad, no sabemos todo lo que pensábamos que sabíamos. Ni tal vez las formas hegemónicas que hemos conocido en los últimos años son las que mejor pueden lidiar con una crisis de la envergadura de la que todavía nos toca atravesar.

En su libro *Lo que estábamos buscando*, Alessandro Baricco sostiene que la crisis actual jaquea el conocimiento científico. Con sus métodos no logra capturar rápidamente una pandemia que se comporta como propia de la revolución mental y de la era digital. Me parece que ahí hay muchas cuestiones que empiezan a interpelar las formas en que conocemos. Diría, de cara a la formación, que lo que hay que instalar con fuerza es que el conocimiento es provisorio. Lo que se construya hoy no será lo relevante en cinco años, entonces, no se puede pensar la formación desde el punto de vista de la verdad revelada. También es necesario dejar de insistir en la aplicación y en la verificación a través de la evaluación cuando estamos juzgando cuestiones que están moviéndose a medida que las enseñamos. Ese movimiento es algo que hay que poder incorporar en las propuestas pedagógicas.

Otro tema que me interesa tiene que ver con el abordaje colectivo de este conocimiento contemporáneo. Ahí hay mucho para repensar desde la formación, porque es una trama profundamente individual, aun cuando se planteen grupos o que el trabajo lo entreguen entre varias personas. En general, las propuestas formativas consisten en una persona que sabe y que les sigue hablando a los que cree que no saben, como hace

dos siglos atrás. Y eso se ha replicado, por ejemplo, casi paradójicamente en la pandemia, en los usos que se hicieron de los campus virtuales donde se subieron propuestas dirigidas a personas individuales. Más allá de que después se discuta en el foro, el diseño de la propuesta está concebido para uno y creo que esta es una trama que hay que quebrar, porque la sustancia del conocimiento contemporáneo es colectiva.

Si se piensa en el fenómeno de la creación de vacunas con todos los temas que lo atraviesan: el poder, los intereses, lo económico y las cuestiones geopolíticas, entre otros, nadie podría poner en duda que lo que se pudo hacer en estos dos años se basó en esfuerzos no solo colectivos, sino a nivel global. Se habla mucho en este momento de que las plataformas van a lograr que hagamos procesos más personalizados. Yo lo que quiero es que hagamos procesos más colectivos, solidarios y de redes. Me parece que las plataformas, en definitiva, fueron más concebidas para eso que para la réplica de la pedagogía clásica que estamos haciendo. Creo que ahí hay una clave sobre cómo generar propuestas que trabajen sobre la matriz colectiva no solamente de la construcción del conocimiento, sino de la intervención de la realidad.

Ahí aparece una tercera clave: la formación siempre tiene que entrar en diálogo con la realidad, que hoy es una, pero dentro de un año es otra. No podés, por ejemplo, seguir usando el mismo MOOC² que el año pasado, porque la realidad cambió. Hay que poder ubicar horizontes de transformación, considerar qué queremos cambiar en esta realidad. Desde el punto de vista del empleo público, ¿qué se quiere como Estado encarar como proyecto de transformación en las comunidades en las que trabajadoras y trabajadores generan intervenciones? Esto tiene que

2 Massive Online Open Courses o cursos en línea masivos y abiertos (MOOC, por sus siglas en inglés) son cursos por internet gratuitos, disponibles para que cualquier persona pueda inscribirse. «Los MOOC proporcionan una forma asequible y flexible de aprender nuevas habilidades, avanzar en tu carrera profesional y ofrecer experiencias educativas de calidad a escala». <https://www.mooc.org/>

ver con la calidad de vida de la gente y sus problemas múltiples que hay que elegir en cada circunstancia.

Me parece un desafío, sobre todo, desde el punto de vista de los organismos nacionales, poder entrar en diálogo con los diferentes niveles: con el nacional, pero también con las jurisdicciones y terminar de entender el problema local, el que afecta a un determinado pueblo en su territorio. Necesitamos comprender desde la perspectiva de las propuestas que los horizontes de transformación pueden tener una escala global, pero también tienen una expresión y una inscripción local, que hay que poder reconocerla en lo que se propone para la formación.

Muchas veces cuando trabajamos desde la universidad, lo primero que pedimos a las y los estudiantes es que hagan un mapeo de las problemáticas relevantes, para consolidarlas y hacer agrupamientos que tengan que ver con sus propios intereses. No es más que la vieja idea de grupos de interés de la escuela nueva. Se trata de reconocer esas cuestiones que nos permiten tejer redes y entrar en diálogo con la política y con las instituciones. Partimos identificando los problemas en la realidad que nos interesan como parte de esa matriz formativa que es provisoria desde el punto de vista del conocimiento, colectiva desde el punto de vista de la trama y que mira en términos de horizontes la transformación.

Y agregaría la cuestión tecnológica, pero planteada como cuestión cultural. Vuelvo a Baricco, ahora en *The Game*, cuando sostiene que desde hace años vivimos una revolución mental que tiene doble dimensión: física y virtual, donde ambas configuran la realidad. En ese sentido, creo que tenemos que generar propuestas que tengan esa mirada de dos motores. En la formación presencial, pensar que, para abordar un horizonte de transformación complejo, necesariamente hay que trabajar de manera virtual: por los diálogos, las colaboraciones, las validaciones, las publicaciones y la difusión en general. Pero también

pensar que, al generar propuestas virtuales, ahora que se va a hacer uso expandido de las posibilidades de lo digital, tienen que tener inscripción en el territorio para que resulten transformadoras. Esto se logra cuando se tiene una mirada que interpela el problema arrancando por lo local. Son algunas de las claves que me ayudan a pensar en las propuestas de formación hoy.

¿De qué manera piensa que lo lúdico, el juego, puede acompañar los procesos de formación incluso en espacios de formalidad y cierta seriedad como son los de la capacitación de trabajadoras y trabajadores del Estado?

Pensando en la presencia de lo lúdico en nuestras vidas y en nuestras propuestas, definitivamente, me parece que es un lugar a recorrer y explorar, porque, entre otras, configura tendencia cultural. Me gustaría, de todas maneras, hacer una pequeña distinción: el juego en Baricco es esta concepción del doble motor y de la revolución mental vinculada a la era digital. Hay que tomar esa noción de juego como comprensión de la revolución mental de nuestra era y que está presente en nuestra vida de múltiples modos.

En estos días, hay una de estas cosas que pasa cada tanto, que todo el mundo está ahí: la irrupción de un juego muy sencillo llamado Wordle³. Millones de personas que, en el transcurso de muy poco tiempo, están jugando al Wordle y además lo publican en sus redes, las familias hacen competencias. Esto muestra que queremos jugar, en parte, porque hace dos años que la pandemia nos ha golpeado de todas las maneras posibles: con pérdidas, con encierros, con problemas de salud mental y, especialmente, con depresiones. Entonces, este es el momento

³ Consiste en encontrar una palabra de cinco letras a partir de una serie de pistas y en un número limitado de intentos. <https://www.nytimes.com/games/wordle/index.html>

de abrir las propuestas al juego, entre otras cosas, porque tenemos que reencontrarnos con el placer, con el deseo, con la posibilidad de imaginar, como diría Brunner, estos mundos posibles que a veces no nos animamos a recorrerlos en lo cercano, pero sí cuando jugamos.

Acá se abren varias puertas, que tienen que ver con la incorporación de elementos lúdicos a cualquier propuesta, para todas las edades, en la formación del empleo público, en los posgrados y en todos lados. Tenemos que reivindicar el sentido de lo lúdico, que no necesariamente quiere decir que haya que *gamificar*⁴, ni que todo el tiempo haya una competencia al interior de los cursos a ver quién acumula más puntos o más insignias. Reencontrarnos con la posibilidad de jugar al encarar un tema o al pensar en un proyecto ya nos ubica de otra manera en el espacio.

Después están las posibilidades que trae la exploración de los videojuegos para diseñar en otros términos las propuestas, pero ya no pensando en los significados, sino en todo lo que viene que tiene que ver con el metaverso⁵, por ejemplo. La mejor expresión de metaverso son ciertos juegos que las y los estudiantes juegan mucho mejor que nosotros. Y mi preocupación es que nosotros casi no sabemos que existen. Tenemos que poder entrar a ese mundo para entenderlo, para ver qué nos inspira, a veces jugando con las personas que participan en nuestras formaciones.

4 *Gamificación* o ludificación es una técnica de aprendizaje que traslada la mecánica de los juegos al ámbito educativo-profesional mediante la utilización de videojuegos, aplicaciones o plataformas web como herramientas para aprender de manera divertida.

5 Los metaversos son entornos virtuales multidimensionales que combinan la web 2.0, la realidad aumentada, la tecnología 3D y la realidad virtual, donde los humanos tienen posibilidad de interacción social y económica mediante avatares sin limitaciones físicas.

Por ejemplo, Minecraft⁶, donde las chicas y los chicos vienen construyendo hace mucho tiempo y desarrollando su pensamiento de diseño, además de sus pasos preliminares en la programación. Se abre la posibilidad de ubicar realmente procesos de creación. Hoy decir Minecraft es decir chicas y chicos que crean mundos dentro de Minecraft: están desarrollando el pensamiento de diseño, están empezando a apasionarse con la programación y están mejor preparados que la mayor parte de las y los adultos para pensar en términos del metaverso que viene.

La pregunta que propongo es: ¿En los espacios formativos que tienen que ver con la adultez, qué estamos esperando para hacer esos experimentos? Y hacerlo en ese universo de los videojuegos, pero en términos de los marcos que crean y con los relatos que los crean. Me parece que ahí hay muchísimo para explorar, nos falta justamente la franja formativa de las y los adultos. Y el problema es que generamos propuestas hoy, sabiendo que todo esto sucede o sucederá, y continuamos haciendo caso omiso.

¿Qué tipos de formación reconoce en las intersecciones entre presencial, virtual, sincrónico, asincrónico, híbrido, *blended* y otras que considere? ¿Podría mencionar brevemente la potencialidad de cada uno y las posibles articulaciones con los otros?

Creo que tenemos que poder generar experiencias que sean de doble motor y que vayan más allá de la definición que adoptemos si lo híbrido, lo *blended*, a distancia, no a distancia. Lo que me interesa es cómo se va a generar la mejor experiencia posible pensando que debe tener alguna expresión virtual y alguna física. Propongo la idea de *ensamble*

6 Es un juego multiplataforma que permite el diseño y la construcción de mundos a través de la colocación y destrucción de bloques que representan distintos elementos de la naturaleza, como tierra, piedra, minerales, troncos, entre otros. Posee una edición educativa, con funcionalidades propias del entorno escolar. <https://www.minecraft.net>

para abordar el diseño de una propuesta formativa como una escultura tridimensional que se va armando con diferentes materiales, texturas, volúmenes, y que va creciendo a medida que se va armando.

Yo tengo que formar tecnólogos educativos, esa es la misión de mi vida, además de la de mi materia. Estos tecnólogos educativos tienen que transitar una experiencia que, más allá del marco regulatorio, cuente con expresiones físicas y virtuales. Estén físicamente al lado mío o no, porque si no lo están, estarán en su ámbito, en su territorio, en su institución, con otra gente. Generarán algunas cosas que tienen que ver con su formación en tecnología educativa además de lo virtual, donde vamos a estar colaborando todo el cuatrimestre sin pausa. Porque si hay algo interesante del último tiempo es que se diluyeron nuestros modos de entender el espacio y el tiempo.

Entonces, ¿por qué no jugar?, ¿por qué no hacerlo de otras maneras?, ¿por qué no pensar que alguien que se forma en la materia tecnología educativa ya no viene solamente los lunes de tres a nueve, sino que estará construyendo, pensando y estudiando como tecnólogo educativo toda la semana? Cuando lo pienso en esos términos, el ensamblaje hace que, en esos cuatro meses, un día yo tenga una conferencia virtual con un país de África, otro vayamos a un museo a generar una intervención, otro estemos en el espacio público haciendo una *performance* y todo lo que puede llegar a ocurrir es parte de esa misma historia. Se va ensamblando hasta que cada tecnólogo educativo termina la materia y puede ir a trabajar a donde quiera, porque tiene la formación que se lo permite.

Ahora bien, ¿cómo conecto con las categorías más estables del mundo? Cuando pienso en términos de nuestras plataformas, que son en general campus virtuales y que tienen sus momentos sincrónicos y otros no, lo asincrónico es necesariamente un lugar de colaboración, construcción y cocreación. No me lo imagino como un foro en el que la gente discute,

implica que estamos construyendo algo colaborativamente casi en continuado. Y lo sincrónico no puede seguir siendo la o el docente que habla como lo hacía antes en el aula física. Es el momento en el que traemos toda esa construcción que hicimos en el asincrónico para presentarla, validarla, reformularla, discutirla con una o un político, presentársela a una o un investigador. Ese sincrónico es un momento que vale la pena vivir, porque tiene algo que no podría ser grabado; si no, mejor hagamos un video y pongámoslo *on demand*⁷. Con eso barro un poco lo sincrónico de lo asincrónico.

Me parece que una de las categorías que está siendo más preponderante en este momento es la de lo híbrido, ya no como una combinación virtuosa de eso sincrónico, asincrónico, físico y virtual. Está tomando una definición bastante específica, que es la de una o un docente que está al mismo tiempo en un aula física con estudiantes y con otros que están remotos. Esa forma de entender lo híbrido me llena de preocupación si no tenemos discutido el rediseño de la práctica de la enseñanza. Porque lo que va a tender a pasar, sobre todo porque es difícil de implementar aun con buen equipamiento, es que la o el docente estará hablando con mucha dificultad, sin saber si lo escuchan bien, sí mirará a la cámara correctamente, aunque esta sea de proximidad, y el resto lo escuchará. Nos preguntamos por qué están presentes quienes están ahí o por qué no podría ser grabado.

Creo que cuando hablamos de escenarios *blended* u otras definiciones que circulan, estamos remitiendo a lo que siempre fue la educación a distancia. Inicié mi profesión en esa modalidad, cuando la definición era básica: como las y los estudiantes no podían venir regularmente a

⁷ *On demand/Bajo demanda* son materiales (en general audiovisuales) que pueden ser accesibles en cualquier momento, sin depender de su transmisión en vivo. Un ejemplo son los contenidos que se ofrecen a través de plataformas como YouTube, Netflix, Amazon Prime Video, Disney Plus, etcétera.

clase, se generaban propuestas de otras características, algunas eran en radio y televisión, y otras en la tutoría presencial. Y estoy hablando de principios de la década de los noventa.

Creo que tenemos que pensar con otras categorías más holísticas e integrales. La pregunta es: ¿Cómo creamos una experiencia que, desde el punto de vista de las y los estudiantes, estén remotos o estén físicamente en las aulas, valga la pena? Y eso quiere decir que cuando estamos en vivo, tenga sentido, porque si no lo tiene, podemos estar *on demand* y ya las plataformas están implementadas. Está moviéndose todo. Lo que me importa es cómo una o un estudiante que entra a un curso, a un seminario, a una propuesta, a una actualización o lo que fuera, quiera quedarse y crea que ese tiempo vale la pena. Que no está ahí por obligación, sino porque es lo que más quiere hacer en su vida y, además, gracias a eso, termina la materia y la aprueba.

Una hipótesis con la que estoy trabajando es que veníamos, desde el punto de vista formativo en la prepandemia, de una hegemonía de la didáctica clásica. Había experiencias disruptivas, docentes que se consideraban innovadores, algunas redes que hacían cosas interesantes e instituciones más innovadoras. Pero la didáctica clásica como enfoque seguía siendo hegémónica, y eso tiene que ver especialmente con la o el docente que explica saber construido. No me preocupa tanto la explicación, sino que todo lo que presenta es conocimiento acabado, cerrado. Con la aplicación lineal del saber construido, con lo que mi maestra Edith Litwin denominaba la secuencia lineal progresiva, primero este contenido, después este, y con la aplicación en las evaluaciones. Esos son rasgos claros de la hegemonía de la didáctica clásica.

Con la pandemia se diluyen ciertas condiciones: tiempo, espacio, currículo y evaluación. ¡Era el momento de hackear todo! En lugar de hackearlo, virtualizamos ese modelo clásico hegémónico, sacando

honrosas excepciones. ¿Cuál es el riesgo que corremos ahora? Con estas formas de entender lo híbrido, hay un riesgo de esclerotización: no solo virtualizamos el modelo pedagógico didáctico, sino que lo atamos, lo endurecemos. La mejor expresión es esa o ese docente de pie frente a cámara, haciendo un esfuerzo por hablarles a los públicos, cuando lo que tendríamos que estar pensando es cómo generamos con esta situación un modelo completamente distinto. Los y las estudiantes de un lado construyen cosas, del otro, otras, se las intercambian en las plataformas, viene uno y lo presenta, sale otro, se van a dialogar con otros. Se puede concebir a la manera del ensamble, pero no se está haciendo. Se sigue pensando en términos de *broadcasting*⁸, algo que Alejandro Piscitelli señala desde hace tiempo.

En su libro *Educar en pandemia*, usted reconoce que la situación dejó mucha innovación. ¿Qué capacidades considera que realmente se modificaron en esta instancia, si piensa no solo en las habilidades de las y los docentes, sino también en las de las y los estudiantes? ¿Qué aprendizajes nos dejó una situación como la que se vivió, sobre todo, durante el aislamiento obligatorio?

Considero que se trata de un tiempo que nos llevará mucho más tiempo estudiar y comprender, pero ya hay algunos emergentes interesantes. Por ejemplo, en nuestro trabajo de investigación, hicimos entrevistas a docentes de educación básica y nos decían: «No nos imaginamos que las chicas y los chicos podían ser tan autónomos, que podían desarrollar sus métodos, organizarse, estudiar desde la casa, pero después venir con eso hecho». O sea, las y los educadores sorprendidos por la autonomía, y ese es un tema para poner en la agenda, porque en general no solo

⁸ *Broadcasting* (literalmente en inglés «arrojar o espaciar ampliamente») es la emisión generalizada o muy amplia, que caracteriza la forma de transmisión de los medios de comunicación masivos. También se la conoce como modelo de difusión uno a muchos.

no confiamos en la potencial independencia de las y los estudiantes de educación básica, sino tampoco en la de las y los adultos.

En todo caso, creo que hay algo interesante que se da, pensando en las universidades específicamente donde los procesos son muy dirigidos, pero cuando la o el estudiante tiene que ir, por ejemplo, a preparar un final, a dar una materia o un examen, nos olvidamos del acompañamiento y la o lo dejamos en absoluta soledad. Creo que lo mismo pasa en la administración pública y es un tema interesante para pensar en relación con el desarrollo de la autonomía.

Ahora bien, creo que hay una cuestión hasta difícil de plantear, pero necesaria, y es que, más allá de los esfuerzos de virtualización que se hicieron, hubo todo otro mundo. Toda una realidad paralela, en donde las y los estudiantes hicieron cosas muy creativas, solidarias, de muchísima colaboración, incluso saltando las regulaciones del sistema. Creo que hubo mucha preocupación en los últimos tiempos por que las y los estudiantes no se copiaran en las evaluaciones que se realizaban de manera virtual y, en lugar de cambiarlas para que no resultaran copiables, por ejemplo, mediante producciones creativas, se generaron más sistemas de control. Y las y los estudiantes empezaron a usar plataformas que nosotros no tenemos ni la menor idea de que existen, saltaron los controles y se ayudaron de las maneras más variadas, dividiéndose el trabajo y contestando quien sabía más de cada tema. Hubo un hackeo muy importante desde el punto de vista de las creaciones que hicieron.

¿Cuál es el problema que tiene el sistema? Que debería reconocer toda esa potencialidad en las y los estudiantes desde el punto de vista de las plataformas y redes que usan, las cosas que saben hacer y diseñar, las formas de colaboración que adoptan y las conversaciones que mantienen. Integrar esto a las propuestas es lo que nos permitirá pegar

un salto en términos de lo que estamos ofreciendo. Se montan en campus virtuales con un montón de restricciones y limitaciones, mientras las y los estudiantes están colaborando en Discord⁹, en Twitch¹⁰, generando experiencias que son totalmente distintas, de las que las y los docentes no participamos. Creo que poder leer esto es lo primero.

Con independencia de este análisis que es bastante crítico, creo que pasaron dos o tres cosas muy buenas. Una es que quienes decían «las plataformas, la virtualidad, las videoconferencias no son para mí», se dieron cuenta, primero, de que no era tan difícil y, segundo, de que sí podían hacerlo. Eso ya es bastante. Hay un proceso de generalización en la adopción de las tecnologías más básicas, pero eso es muy importante desde el punto de vista de las prácticas de la enseñanza.

Además, resulta relevante que las y los docentes empezaron a tener en estos entornos tecnológicos muchas más posibilidades de conversar entre ellos, trabajar juntos y compartir material. Creo que eso nos aproxima hacia la idea más central en lo que vengo proponiendo en los últimos tiempos, que es la de la docencia como acción colectiva. Cuando se piensa en plantear ensambles complejos, que articulan con la realidad local y con las políticas, que generan intervenciones de transformación y que por su naturaleza son interdisciplinares, es muy difícil que una o un docente haga eso en soledad.

Saber que compartimos un piso de adopción tecnológica nos genera muchas más posibilidades de articular esfuerzos desde el punto de vista

9 Discord es una plataforma gratuita de interacción social que permite crear grupos de conversación con bastantes funcionalidades, como chatear por texto, por voz e incluso realizar videoconferencias. Puede utilizarse con cualquier finalidad, pero ha tenido un gran impacto entre quienes utilizan juegos en línea, porque permite hablar con otras personas mientras se está jugando. <https://discord.com/>

10 Twitch es una plataforma que permite realizar transmisiones interactivas en vivo cuyo contenido puede ser visto en vivo o bajo demanda. Si bien puede utilizarse para transmitir contenidos relacionados con el entretenimiento o la música, el sitio principalmente se enfoca en los videojuegos, la transmisión de eSports (deportes electrónicos) y otros eventos relacionados con los videojuegos. <https://www.twitch.tv/>

de la docencia, y eso estimo que es un emergente de la pandemia. La oportunidad de las y los docentes de vernos a nosotros mismos como un colectivo es la vía ideal para que podamos formar estudiantes en términos de colectivos.

Creo que hay ciertas sobrevaloraciones, como cuando se piensa que ahora todas y todos sabemos usar un campus, que son un poco anacrónicos en general. Deberíamos estar pensando que si aprendimos a usar este campus virtual, lo importante es pensar cómo podrían ser sus próximas versiones, cómo queremos *aggiornarlo* y cómo podemos ponerlo en sintonía con las tendencias culturales. Me parece que deberíamos dar un mensaje importante al respecto de que esto no es más que un momento de las plataformas y que todo va a cambiar mucho en los próximos años. No hay que vanagloriarse tanto de lo que hemos aprendido.

Lo importante es que pongamos nuestra voz en esos escenarios: qué queremos y cómo queremos que sean las plataformas. Especialmente, para quienes nos dedicamos a la educación se trata de reflexionar sobre las posibilidades de llevar adelante las cosas que se nos ocurren. De las muchísimas ideas que tengo, ninguna se puede hacer en el campus virtual con el que cuento en este momento.

¿Qué experiencias podría destacar como novedosas en ese marco?

Nosotros hicimos nuestra propia construcción con el Moviente Educativo¹¹, que es bastante distinto de lo que hacíamos antes de la pandemia. Es la creación de un espacio de discusión pública donde las historias de todas y todos cuentan y la totalidad de las experiencias tiene un lugar. Es una plataforma y una serie de eventos en los que se dan diálogos con artistas, con personas preocupadas por el ambiente

11 <https://movienteeducativo.com/>

y con comunicadores. Tratamos un poco de romper la endogamia de la academia y del campo disciplinar. Me parece que esto ha pasado en muchos otros ámbitos: la posibilidad de empezar a pensar en la construcción muy fuerte de redes.

Quiero mencionar otro ejemplo que es interesante en el ámbito de las universidades nacionales. Las cátedras de tecnología educativa se venían juntando en una suerte de red, nos encontrábamos una vez cada dos años y pasábamos mucho tiempo discutiendo dónde nos íbamos a ver. La realidad es que esta red, rebautizada Red.TE.Ar¹², en los dos últimos años, tuvo un nivel de actividad y de producción que no había tenido nunca en su historia. Acabamos de presentar nuestro primer número monográfico escrito en colaboración por docentes de diferentes universidades. Me parece que empieza a haber gérmenes de esas cosas que son emergentes de la pandemia, que hay que valorar y documentar.

En una perspectiva incluso más regional, hay experiencias bien interesantes de instituciones que venían trabajando la transformación digital y en la pandemia cabalmente mostraron todas las fortalezas que tenían al respecto. Menciono como ejemplo el Tecnológico de Monterrey que, más allá de su enorme infraestructura, antes de la pandemia ya había tomado la decisión de implementar un nuevo modelo pedagógico. Trabajaron cinco años en hacer un rediseño, donde las y los estudiantes tienen muy pocas materias básicas que las cursan en una modalidad más habitual y un currículo organizado por retos, entre los que las y los estudiantes van haciendo sus selecciones, trabajan en colaboración con muchísimas organizaciones de la sociedad.

La realidad es que ese tipo de proyectos ya requería comprender la revolución mental y ya tenía expresiones híbridas de todo tipo.

12 https://twitter.com/redte_ar

Hay que poder mirar proyectos de esas características, aprender de ellos, entendiendo que lo más fuerte de lo que se definió, más allá de inversiones en infraestructura y tecnología, fue una visión pedagógica que tuvo que ver con plantear que este modelo no da para más.

Recuperando otro de sus libros, donde hace foco en reinventar la clase universitaria, pero actualizado a la pandemia, ¿cómo podemos hacerlo no solo en un contexto de crisis, sino de propuestas planificadas?

Creo que este es un momento clave respecto de esta pregunta. No se puede volver a un nuevo ciclo lectivo este año y hacer lo que se había hecho en marzo de 2019, aun cuando hubiera salido bien. No se puede. La pregunta es: ¿Cómo volver a eso que será la presencialidad? Parto de la definición de que no será una presencialidad pura por todas las expresiones virtuales que va a integrar y por todas las intervenciones que va a tener en el espacio de lo público.

Muchas personas se preguntan para qué nos van a hacer ir a un espacio presencialmente. Me parece que este es el interrogante que hay que hacerse. Porque si es para que, por ejemplo, en mi clase yo explique Baricco, primero que mis estudiantes son grandes y pueden leerlo solos, pero segundo, podría grabar un video en el que me refiero a qué interpretaciones hago a partir del libro, por qué me importa esta obra, por qué estoy atenta a las publicaciones de este autor. Y para eso no hace falta ir a la facultad, porque ya se sabe por la experiencia vivida que no hay necesidad. Hay algo que se desocultó y tiene que ver con que para que alguien explique no hace falta que esté sentado al lado tuyo. Y quienes dicen «pero me preguntan, les contesto», ya sabemos que eso se puede hacer en cualquier otra plataforma.

La revolución mental a la que refiere en muchos de sus textos tiene un correlato que debería ser incluido en el currículo, en el que las TIC no son instrumentos, sino el contenido sobre el cual reflexionar y profundizar. ¿Qué temas cree que se deberían enseñar para quienes deben gestionar cotidianamente procesos como los de la administración pública?

Es imprescindible que haya una serie de temas que tienen que ver con la agenda de las tecnologías, ya no tan emergentes, pero hay cuestiones básicas de la ciencia de datos, la inteligencia artificial y la nube, entre otros, que es indispensable que toda la administración pública entienda y sepa. Porque, entre otras cosas, esto se relaciona con los desarrollos tecnológicos que se utilizan, las aplicaciones y soluciones que se usarán, pero aún más con los que se pueden crear en los próximos años. Si enseñas a desarrollar en una plataforma de nube, que no es enseñar programación básica, pegás un salto no solo importante, sino necesario.

Creo que estos son saberes generales que no pueden estar específicamente dedicados a los equipos tecnológicos de los organismos. Es necesario prestar atención a las mujeres en la formación en estos temas, ya que hay que superar marcadas brechas. Y me parece que hay que pensarlo curricularmente. Considero que existe un montón de contenidos desarrollados, certificaciones asociadas, muchísimos cursos hechos sobre estos temas, que pueden tomarse como fuentes en las que mirar cuál es el currículo que corresponde a un momento, pensándolo modularmente, con mucha flexibilidad, porque el año que viene lo tenés que cambiar y el siguiente también.

Se puede pensar en una aproximación más básica para las funcionarias y los funcionarios, por decirlo de alguna manera, y en otra más sofisticada, específica y especializada vinculada con diferentes áreas. Conceptos fundamentales sobre nube, inteligencia artificial, ciencia de datos, análisis

de datos y desarrollo no pueden no estar. Me parece que va por ahí. Hay temas asociados que no van tan específicamente a lo tecnológico, por ejemplo, todo lo que tiene que ver con el pensamiento de diseño es importante que quede integrado. También, temáticas relacionadas con el cambio cultural en las organizaciones y el específicamente vinculado con la transformación digital.

Una perspectiva curricular puede tener una pata más dura y una pata más blanda, que conecta con otras materias. Pero, en todo caso, esos temas tienen que estar, así como las nuevas formas de liderazgo horizontal. Me imaginaría un núcleo fuerte, con una serie de componentes disciplinares pensados en su doble dimensión, uno destinado para todas y todos, otro para las y los especialistas, y después otro cinturón que conecta, probablemente más *soft*.

Teniendo en cuenta que el INAP Argentina capacita a la administración pública de hoy, pero piensa también en el futuro, ¿qué elementos transversales considera que no podrían faltar en las capacitaciones que realiza?

Voy a decirlo con toda la prudencia, porque no es mi área de especialidad, pero creo que hay algo para pensar que tiene que ver con el cambio cultural. Mi percepción es que muchas veces los organismos tienen unas lógicas internas que son poco flexibles frente a la idea de la transformación. Pero, como dice Franco Berardi, lo que estamos viviendo es un momento de la historia de mutación muy profunda.

Entonces, si bien es cierto que a las instituciones le lleva mucho tiempo adaptarse, es importante desde la perspectiva de la formación pensar en esos escenarios de futuro y reconocer que quizás hay cosas que hoy no se pueden hacer, pero deberíamos trabajar para que se pueda, para que ciertos procesos sean más eficientes, flexibles, contemporáneos o

como lo quieran definir. Si no formamos a la gente para que piense en esa renovación, las cosas no pasan por generación espontánea. Creo que hay que acompañar el cambio cultural necesario con muchísima formación.

Y aparece un tema que tiene que ver con hackear la burocratización de los organismos, pero en el sentido de que puedan llevar adelante políticas más sustantivas, que conecten mejor con los temas que más nos importan, como la justicia, lo social, la inclusión y el ambiente. Entender que cuando hay una visión con una política, por ejemplo, vinculada con la inclusión, los procesos burocráticos que hacen que sacar una licitación adelante te lleve dos años no pueden ser un obstáculo.

Me parece que esos procesos de cambio antes se discutían como horizontes de lo deseable, pero estamos en un momento de la historia muy particular, en el que no nos damos cuenta, pero muchas de las cosas que hacíamos en la vida cotidiana cambiaron profundamente en los últimos dos años. Y son cambios que se van a quedar, entonces, respecto de las prácticas de la enseñanza en general, pero también de las políticas como pueden ser las que encara el INAP Argentina, me pregunto: ¿Por qué seguiríamos haciéndolas igual que antes en un proceso de cambio que creo que en muchos sentidos es estructural?

Para finalizar, como referente sobre educación y tecnologías en la Argentina y dado que la pregunta central que busca desarrollar esta publicación es cómo formar a trabajadoras y trabajadores para que puedan acompañar el salto tecnológico acontecido, los desafíos nacionales y el impacto de las TIC en las organizaciones estatales fruto de la pandemia, ¿qué reflexión nos podría dejar desde su lugar de docente y de investigadora?

Me parece que hay un desafío tremadamente grande en el hecho de poner a disposición de todo el empleo público una mirada de

vanguardia. Y me refiero desde las y los jóvenes que se están incorporando en el sistema hasta la gente que lleva décadas dentro del él. Estos procesos de cambio cultural no pueden ser solo para jóvenes o *gamers*¹³, porque eso genera nichos muy complicados. Tenemos que ser lo suficientemente inteligentes para concebir propuestas que sean inclusivas, en las que, en un mundo revolucionado, todas las personas comprendan los alcances de esta revolución. Porque si no entendemos el juego, el riesgo que corremos es dejar gente afuera, y eso sería lo último que quiero que pase. Entonces, tenemos que pensar la formación también en un sentido inclusivo.

Cuando se analiza en términos de los alcances del encierro en las y los adultos mayores, que tuvieron que aprender a usar plataformas y aplicaciones para estar, por ejemplo, conectados con sus familias o para poder comprar en el supermercado, te das cuenta de que las tecnologías que usamos en este momento tienen un alto nivel de familiaridad. Cuando se plantea ponerlas a disposición de las empleadas y los empleados públicos, me parece que hay que generar propuestas que inviten a todas y a todos.

Si se piensa en términos de revolución epistemológica, no es ni para los tecnológicos, ni para los varones, ni para unos pocos, ni para los *hackers*, ni para los *nerds*. Ahí hay que poder pensar la perspectiva en un sentido profundamente inclusivo, esa es una de las cosas que más me preocupa, pero estoy convencida de que las políticas pueden contemplar esto. Y más que nada, lo pienso en relación con tendencias que ya se están viendo en otros países sobre qué pasa con la población mayor que se

13 Se denomina *gamers* a la comunidad de personas que juegan y/o disfrutan de juegos o deportes electrónicos. Por lo general, se trata de personas que tienen intereses o capacidades no solo para jugar, sino también en computación, tecnología. También se las llama *geeks*, *techies*, *hackers* o *nerds*.

queda sin intereses o sin actividad, y también es un problema de las políticas públicas.

Este es un momento muy interesante para pensar en nuevos sistemas de cuidado y de socialización, en novedosas propuestas de entretenimiento, en definiciones actualizadas de servicios para atender a la población mayor, que no tuvo tanta dificultad para vincularse a una tecnología. Lo que no tiene son ofertas formativas que los incluyan; ahí hay varias cosas para seguir pensando y mucho.

Cuarta parte

—
El futuro llegó



Caso 1. Algoritmos matemáticos para asistir la toma de decisiones durante la crisis sanitaria

Autor

Franco Mársico

Coordinador del Programa Observatorio de Salud y Ambiente del Ministerio de Salud de la Nación en ANLIS-Malbrán. Asesor en el Ministerio de Salud de la Provincia de Buenos Aires. Licenciado en Ciencias Biológicas por la Universidad de Buenos Aires. Docente en la Universidad Nacional de José C. Paz. Ha publicado artículos científicos en revistas internacionales especializadas.

Resumen

Uno de los principales problemas para controlar la propagación de la epidemia de COVID-19 es el retraso en la confirmación de los casos. Tener información sobre los cambios en la evolución de la epidemia o los brotes antes de la confirmación en el laboratorio es crucial en la toma de decisiones para las políticas de salud pública. Presentamos un algoritmo para estimar el número de casos de COVID-19 en tiempo real utilizando los datos de las llamadas telefónicas a una línea COVID. Coloquialmente, un algoritmo informático es un conjunto de instrucciones y procesos que se aplican sobre un conjunto de datos. En este caso, buscamos un conjunto de reglas que nos permitan interpretar las llamadas telefónicas como posibles casos en una región dada. Modelando las llamadas como fondo (proporcional a la población) más señal (proporcional a las personas infectadas), ajustamos el indicador en la Provincia de Buenos Aires, Argentina, con un coeficiente de determinación elevado ($R^2 > 0,85$). Este resultado nos permite estimar el número de casos dado el número de llamadas de un distrito específico, días antes de que los resultados del laboratorio estén disponibles. Validamos el algoritmo con datos reales.

Mostramos cómo usar el algoritmo para hacer un seguimiento de la epidemia y presentamos la alarma de brotes tempranos para detectar brotes antes de los resultados del laboratorio. Un punto clave en el algoritmo desarrollado es un seguimiento detallado de las incertidumbres en las estimaciones, ya que la alarma utiliza la importancia de los observables como indicador principal para detectar una anomalía.

Presentamos los detalles del ejemplo explícito en Villa Azul (Municipio de Quilmes), donde esta herramienta resultó crucial para controlar un brote a tiempo. Las herramientas utilizadas han sido diseñadas con urgencia, con los datos disponibles en el momento del desarrollo y, por lo tanto, tienen limitaciones que describimos y discutimos. Para poner a punto y

aplicar las herramientas, fue necesario contar con la infraestructura del Estado provincial, la cual permitió centralizar los llamados telefónicos en una base de datos geolocalizados y vincularlos con los casos reportados. Cabe resaltar que dichos dispositivos y bases de datos no fueron desarrollados para la herramienta que se presenta en este trabajo. Más bien, esta se adaptó a estructuras preexistentes buscando un provecho mayor de la información recolectada.

Palabras clave

Vigilancia epidemiológica, vigilancia molecular, sistemas de alarma temprana, COVID-19, administración pública

1. Introducción

La epidemia de COVID-19 está causando daños globales a prácticamente todos los aspectos de la sociedad mundial desde principios de 2020. Aunque se está haciendo un gran esfuerzo en muchos campos de la ciencia para mitigar sus efectos, la enfermedad se está propagando continuamente y, en muchas regiones, una nueva ola de casos de COVID-19 está causando grandes preocupaciones. Las dificultades para controlar la epidemia se deben en parte a la combinación crucial de ser altamente contagiosa¹, tener un largo período de incubación² durante el cual es posible el contagio unos días antes de la aparición de los síntomas³, tener casos leves o asintomáticos¹ y también porque el diagnóstico puede tardar días desde el momento en que la persona se contacta con el sistema sanitario. En particular, esto último hace que los brotes se propaguen y la epidemia evolucione, mientras se procesan los resultados de laboratorio. Este efecto es más importante en los países de ingresos bajos y medianos debido a problemas operativos y logísticos, generalmente causados por las desigualdades tecnológicas y económicas^{4,5}.

En este trabajo presentamos un método para mitigar los efectos de la epidemia mediante la estimación del número de casos de COVID-19 sin tener que esperar las confirmaciones de laboratorio. Esto proporciona al sistema de salud una herramienta para reaccionar con anticipación y evaluar las políticas de salud pública actuales o futuras.

Cabe resaltar que dichos dispositivos y bases de datos no fueron desarrollados para la herramienta que se presenta en este trabajo. Más bien, esta se adaptó a estructuras preexistentes buscando un mayor provecho de la información recolectada. Esto resulta sumamente importante dado que los tiempos y recursos en crisis sanitarias (y también en crisis en general) son escasos; por lo tanto, utilizar al máximo

la información y los sistemas ya instalados posee un alto beneficio en la gestión pública y en la toma de decisiones.

En las catástrofes masivas, los Sistemas de Alerta Temprana (SAT) juegan un papel clave para la mitigación de daños⁶⁻⁸ disminuyendo los tiempos de respuesta por parte de los equipos de emergencia y mejorando su efectividad. La principal estrategia de los SAT en la vigilancia de enfermedades infecciosas es la incorporación de la información producida lo más cercanamente posible al momento de la infección^{9,10}. En este caso, la aparición de los síntomas y su detección por parte de la percepción de salud individual y comunitaria es la primera señal detectable de un brote. Los sistemas de alerta temprana basados en la vigilancia sindrómica se han aplicado en la vigilancia epidemiológica para la identificación y confirmación temprana de los brotes¹¹⁻¹⁵. Una de las principales características del sistema de alerta temprana es la utilización de la información sanitaria proporcionada por la población para activar las alarmas locales. Hoy en día, con el amplio uso de aplicaciones de telefonía celular y líneas telefónicas específicas del sistema de salud, constantemente se generan importantes bases de datos con información sobre la vigilancia sindrómica¹⁶. La geolocalización juega un papel principal en la definición espacial y temporal de los brotes detectados por los sistemas de alerta temprana¹⁷.

En la Provincia de Buenos Aires, Argentina, la línea telefónica 148 de COVID-19 es uno de los primeros contactos entre una persona que se cree infectada y el sistema de salud. El equipo capacitado en atención médica recibe y responde las preguntas de las personas, y simultáneamente genera una base de datos de vigilancia sindrómica. Si la persona tiene síntomas que podrían indicar una infección por COVID-19, se le indica que siga el protocolo correspondiente. Es importante señalar que esa

base de datos de síndromes se utilizó como insumo para la estimación de casos y la detección de brotes en la Provincia de Buenos Aires.

Este trabajo se divide de la siguiente manera: en la sección 2, se describen los datos de la línea 148 de COVID-19 y se detalla el modelo matemático para estimar el número de casos utilizando los datos de las llamadas telefónicas. En la sección 3.1, se muestra cómo funciona el modelo en la Provincia de Buenos Aires y cómo puede ser usado para rastrear la pandemia en vivo. En la sección 3.2, se presenta la alarma de brotes tempranos y sus detalles en el caso de Villa Azul, Municipio de Quilmes. Las limitaciones y mejoras actuales del modelo se discuten en la sección 4, y nuestras conclusiones se exponen en la sección 5.

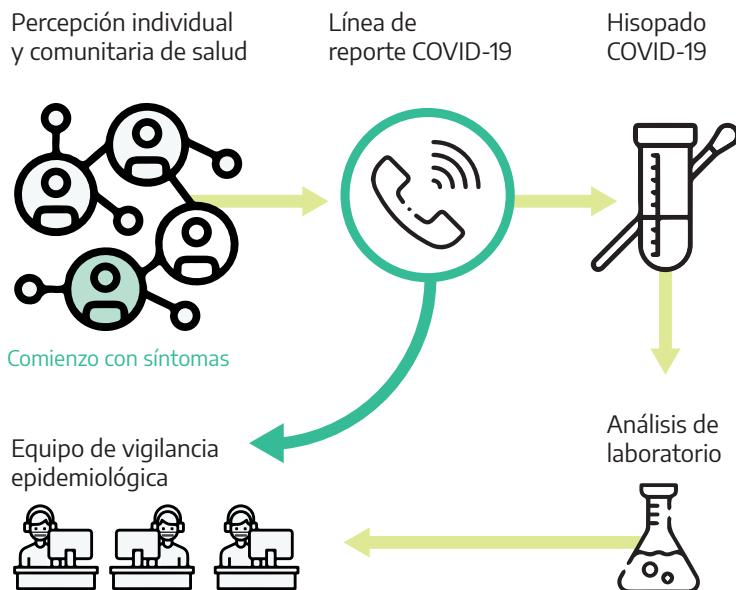


Gráfico 1. Flujo de trabajo de la línea 148 de COVID-19. A medida que las personas llaman a la línea según su percepción de la salud, las operadoras y los operadores capacitados en COVID determinan si corresponden a casos sospechosos o de contacto cercano. En tal caso, su historial pasa al equipo de vigilancia epidemiológica y se ordena un hisopado para análisis de COVID-19. Algunos días después, el resultado del hisopado se añade al registro correspondiente. El flujo de información ordinaria se esquematiza con flechas verde lima. El algoritmo funciona con la primera parte de la información que se entrega en el flujo de trabajo a medida que las operadoras y los operadores determinan que el caso se corresponde con los criterios correspondientes (flecha verde).

2. Métodos

Describimos el modelo matemático implementado para relacionar las llamadas telefónicas a una línea COVID con los casos confirmados por el laboratorio por distrito y por día. En los siguientes párrafos, esbozamos el funcionamiento de la línea 148 y luego referimos los detalles del modelo.

2.1 Línea 148 en la Provincia de Buenos Aires

La Provincia de Buenos Aires (PBA) es la provincia más poblada de la Argentina, con más de diecisiete millones de habitantes. Alrededor de trece millones de personas viven en el área metropolitana que rodea la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Es importante destacar que los cuatro millones restantes viven en una vasta área y con baja densidad de población conocida como el interior de la provincia. Esta heterogeneidad demográfica conduce a un sistema de salud hipercentralizado. Con el fin de atender la creciente demanda de asistencia médica causada por COVID-19, en febrero de 2020, las autoridades de salud pública implementaron una línea telefónica específica a la que se accede marcando 148. Su objetivo es atender todas las inquietudes de la comunidad relacionadas con la pandemia, lo que incluye preguntas, dudas, informes de síntomas y referencia al sistema de atención sanitaria, entre otras.

Se incrementó la dotación de personal de la línea COVID, a medida que la epidemia se propagó en PBA. La solicitud de llamadas pasó de unos pocos cientos por día en marzo a casi 20.000 por día a fin de agosto. Hasta finales de junio, el sistema no se saturó y se atendieron todas las llamadas que requerían asistencia. Por lo tanto, consideramos que, durante este período, un indicador procedente de esta línea COVID sería relativamente insesgado. Esto es especialmente cierto si se compara con

otros indicadores, como las pruebas o el procesamiento en laboratorio, que estaban cambiando su comportamiento de manera considerable, a medida que la epidemia se propagó durante este período. Encontramos que, en el lapso del 1 de abril al 26 de junio, la línea COVID se mantuvo relativamente estable a los cambios importantes.

Cuando las personas llaman a la línea 148, ingresan a un menú de voz automático en el que una de las opciones corresponde a síntomas similares a los de COVID. Cuando la usuaria/el usuario accede a esta opción, su llamada es atendida por una operadora/un operador capacitada/o en COVID, y un breve cuestionario sobre su experiencia indica si la llamada no pasa el umbral para ser registrada o si corresponde a una de las dos categorías registradas: contacto cercano y caso sospechoso. Si la llamada corresponde a alguna de estas categorías, la operadora/el operador registra sus datos y, en particular, el distrito desde el que la persona llama.

En el Gráfico 1 se muestra el flujo de trabajo de la línea 148 de COVID-19. En la fase inicial de la implantación del sistema, el registro no incluía información fiable sobre la dirección exacta de la usuaria/del usuario. Este hecho crucial nos llevó a desarrollar el sistema que explicamos a continuación, restringiendo nuestra información sobre la usuaria/el usuario a su distrito. Aunque las futuras actualizaciones del sistema están proporcionando una localización más precisa de la llamada, el trabajo actual se restringe al distrito de quien llama y solo una vez que su llamada es tomada por una operadora/un operador capacitado en COVID.

2.2 Modelo matemático para estimar los casos de llamadas telefónicas a la línea 148

Presentamos el modelo matemático para estimar las nuevas personas infectadas usando los datos de la llamada telefónica y su aplicación

en PBA. El razonamiento en esta sección sigue las mismas líneas que trabajos anteriores^{18,19}, pero con diferentes propósitos y distintos filtros en el conjunto de datos.

Consideramos un conjunto de datos de llamadas de muchos distritos y durante un rango de tiempo determinado a una línea COVID. Cada una de estas llamadas puede ser *fondo* —personas con síntomas similares pero no infectadas— o *señal* —personas infectadas con COVID-19—.

En este caso, el *fondo* se corresponde a las llamadas no atribuibles a casos reales de COVID-19 y que, por lo tanto, pueden ser caracterizadas como *ruido*. En cambio, la *señal* es lo que realmente se quiere medir/detectar y se corresponde a las llamadas relacionadas con casos de COVID-19.

Bajo supuestos razonables de homogeneidad en el espacio y el tiempo, podemos modelar que las llamadas de fondo en cada distrito y la ventana de tiempo son proporcionales a la población total del distrito y a la duración de la ventana de tiempo, mientras que las llamadas de señal son proporcionales al número total de personas infectadas en el distrito cuyo registro se abre en la correspondiente ventana de tiempo, aunque la confirmación de laboratorio pueda estar disponible en un momento posterior.

Para aplicar este algoritmo en PBA, utilizamos el conjunto de datos de las llamadas telefónicas a la línea 148. Trabajamos con todas las llamadas telefónicas que ingresaban a la línea y que alcanzaban el umbral de ser un contacto cercano o un caso sospechoso. La razón de la granularidad seleccionada para las alarmas es porque el distrito desde el que llama la usuaria/el usuario está registrado por la operadora/el operador. Aunque la dirección también está registrada en la mayoría de las veces, en la práctica muchas ambigüedades, palabras mal escritas u otros errores no intencionados dan como resultado que solo alrededor de ~ 50-70 % de los casos puede ser reconstruido correctamente. Consideramos el conjunto de datos de las llamadas entre el

1 de abril y el 26 de junio de 2020, ya que después de esa fecha el centro de llamadas se sobrecargó produciendo sesgos intratables. A lo largo de este período, ajustamos los datos varias veces en diferentes conjuntos de datos, obteniendo resultados bastante similares y con un coeficiente de determinación siempre satisfactorio ($R^2 > 0,85$). Coloquialmente, el coeficiente de determinación estima cuán bueno es el modelo generado para explicar los datos reales obtenidos (el máximo R^2 posible es igual a 1). En particular, a medida que aumentaban los casos, fuimos obteniendo estimaciones más precisas para θ_1 , como es de esperar.

Para mostrar la robustez de las hipótesis, explicamos cómo funciona este modelo con los datos del 1 de mayo al 26 de junio de 2020, divididos en dos ventanas de tiempo de igual duración.

3. Resultados

3.1 Seguimiento de la epidemia a través de estimaciones de modelos

El modelo matemático descrito en la sección anterior proporciona un marco para estimar con muchos días de antelación el número de casos confirmados por laboratorio por día, en función de la distribución espacio-temporal de las llamadas telefónicas a la línea COVID. Se trata de un logro convincente, porque la información de la llamada telefónica está disponible en tiempo real, mientras que la confirmación de los casos por parte del laboratorio puede requerir desde unos pocos días hasta una semana desde que los pacientes informan de sus primeros síntomas. A lo largo de esta sección, mostramos cómo se puede utilizar este sistema para tener una estimación de la evolución de la epidemia en tiempo real, junto con los resultados de los casos reales en PBA.

Como este sistema fue desarrollado y aplicado en el momento, no hubo tiempo para la validación. Sin embargo, la obtención de un $R^2 > 0,85$ muy satisfactorio en el ajuste fue una señal de que el modelo funcionaba bien hasta el momento. Con el paso de los meses, tuvimos la posibilidad de comparar, en una ventana de tiempo amplia, la estimación del modelo con el número de casos medidos y confirmados por el laboratorio por distrito.

En el Gráfico 2, mostramos la comparación entre la estimación y los casos confirmados por el laboratorio por día para dos distritos cualesquiera en PBA. Se obtienen resultados similares para otros distritos. Es central observar que el número de casos confirmados por el laboratorio (línea verde lima) es una información que está disponible muchos días después de la fecha correspondiente, mientras que la estimación del modelo (línea verde) está disponible al final de cada día. Como se puede observar en el gráfico, la estimación tiene una buena concordancia con los datos reales. Hay algunos rangos de fechas en los que el hisopado puerta a puerta a través de las y los agentes que realizaron vigilancia activa mediante la implementación del programa DETECTAR¹⁹ induce una subestimación esperada en los casos.

Esta vigilancia sindrómica se ha utilizado para seguir el tamaño, la propagación y el ritmo de los brotes, para vigilar las tendencias de la enfermedad y para dar garantías de que no se ha producido un posible brote. En particular, también ha sido muy útil como detección temprana de brotes, como detallamos en la siguiente sección. Los sistemas de vigilancia de los síndromes procuran utilizar los datos sanitarios existentes en tiempo real para proporcionar análisis y retroinformación inmediatos a las encargadas y los encargados de la investigación y el seguimiento de los posibles brotes. En particular, los datos recopilados por las llamadas de la línea COVID demostraron ser un aporte valioso y confiable.

El seguimiento de la epidemia a través de este modelo es muy útil cuando la sobrecarga de capacidad de los centros de diagnóstico provoca retrasos en la obtención de resultados. Por esta razón, tener una estimación de los casos en tiempo real y relativamente imparcial les da a las autoridades de salud pública la posibilidad de tomar medidas a tiempo¹³. Además, la priorización en un escenario de desastre tiene un papel principal cuando los recursos y el tiempo son limitados, como ocurrió a finales de junio en PBA. La vigilancia sindrómica basada en llamadas permitió una rápida caracterización de los diferentes distritos de PBA en cuanto a su estado epidemiológico y se tomaron las medidas consiguientes para mitigar los efectos de la epidemia.

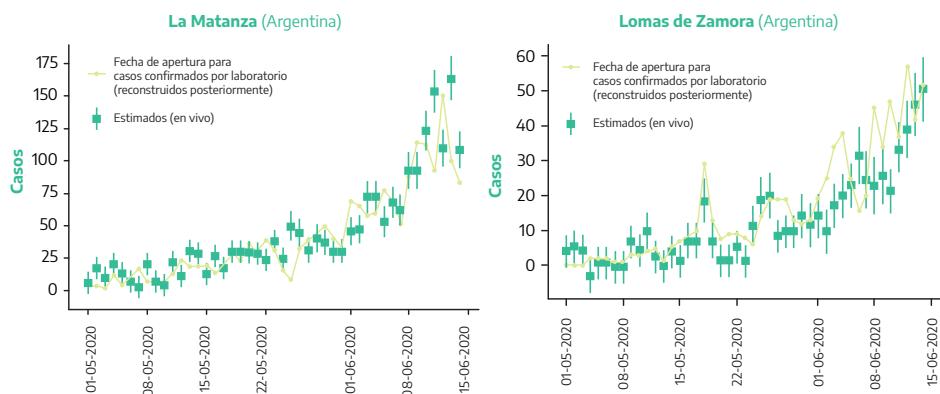


Gráfico 2. Comparación de datos reales (verde lima) versus estimación del modelo con una barra de error que representa un IC del 95 % (verde) para dos distritos ejemplo de la Provincia de Buenos Aires (La Matanza y Lomas de Zamora). La línea verde lima correspondiente a los casos reales confirmados con su apertura de registro en la fecha correspondiente, se reconstruye muchos días después. En las fechas en las que la línea verde lima supera la estimación, suele deberse a que se realizaron los operativos del programa DETECTAR (pruebas puerta a puerta¹⁹). En general, el modelo arroja una muy buena estimación para monitorear la epidemia en todos los distritos afectados de PBA.

3.2 Alarma de brotes tempranos

A lo largo de esta sección, detallamos un convincente subproducto del modelo de la sección 2 para detectar brotes de COVID-19 considerablemente

antes de producirse la confirmación del laboratorio. Describimos de manera breve el funcionamiento del modelo y luego proporcionamos su detalle a través de un caso real que ocurrió a mediados de mayo en Villa Azul y Villa Itatí en PBA.

3.2.1 Identificación de la formación de un brote

Con la estimación en tiempo real de los casos por día en cada distrito, estamos interesados en desarrollar una herramienta estadística y automática que pueda disparar una alarma cuando un posible brote se esté gestando. Tener una alarma temprana sobre este tipo de características epidemiológicas es una herramienta crucial para evitar su propagación y sus consecuencias drásticas.

Hay muchos indicadores que deben analizarse simultáneamente para detectar un posible brote. Por un lado, es importante tener una estimación del número absoluto y relativo diario de casos; por otro lado, también es importante contar con una estimación de la variación diaria de estos observables. Para lograr un indicador cuantitativo objetivo del potencial de un brote en una región determinada, es esencial una evaluación correcta de las incertidumbres en todas las estimaciones del modelo. A lo largo del sistema implementado como alarma de brotes tempranos, se consideró la detección de anomalías como un indicador central. Aquí la significación se define como la distancia a cero del valor central del indicador, medida en unidades de su incertidumbre. O, en otras palabras,

$$\text{significancia} = \frac{\text{valor central}}{\text{incerteza}}$$

El algoritmo desarrollado calcula diariamente la estimación del número total de casos nuevos en cada distrito en PBA. Dado que, en la franja temporal estudiada, especialmente antes de junio, el número de casos

estimados por día de muchos distritos estaba por debajo de ~ 5-10, consideramos incluir la estimación de los casos de los últimos dos días. Esto reduciría la relativa incertidumbre de Poisson debido a las pequeñas cifras. Calculamos que el número de casos estimados en valor absoluto, y también en relación con 100.000 habitantes, era igualmente sensible para todos los distritos.

Un tercer y decisivo observable que señala el nivel de peligro de un brote es el aumento diario de los casos estimados. Dada la estimación diaria proporcionada por el modelo matemático, podemos reconocer una curva de rápido incremento de muchas maneras. Consideramos un ajuste lineal a la estimación de casos de los últimos tres días y utilizamos la pendiente de esta recta como una estimación del valor central del incremento diario. También usamos la significación como el indicador más relevante para decidir el nivel de peligro de cada distrito. En este caso, el cálculo de la barra de error en la pendiente de la línea incluye todas las incertidumbres de la estimación de cada día incluidas en el cálculo de la incertidumbre de ajuste a través de los residuos de mínimos cuadrados. Utilizamos tres días para ajustar una línea, porque es el tiempo mínimo necesario para ver un aumento consecutivo de dos días, mientras que todavía estamos muy por delante de los resultados del laboratorio. Además, tres días es también una buena ventana de tiempo para las características específicas de COVID-19.

Esta alarma de brotes tempranos le proporcionó a la administración del Ministerio de Salud de PBA herramientas muy importantes para identificar posibles brotes durante el aumento de la curva epidémica. Dado que la granularidad del algoritmo es muy pobre (distritos), el sistema debe complementarse con otros indicadores independientes, en particular los que pueden ayudar a brindar una localización más precisa del brote. Esto se solía hacer llamando manualmente a los casos registrados y enviando

luego a agentes del programa DETECTAR²⁰ a verificar si las condiciones *in situ* serían las previstas. La alarma de brotes tempranos indicó muchos brotes que habían sido controlados desde mediados de abril hasta mediados de junio. En particular, en los siguientes párrafos, describimos el muy especial caso de Villa Azul, Quilmes (fue cubierto en los titulares de las noticias durante varias semanas²¹) y proporcionamos los detalles de cómo la alarma de brotes tempranos indicó el distrito de Quilmes.

3.2.2 Estudio de caso: Villa Azul, Quilmes

En esta sección informamos los detalles de uno de los brotes indicados por la alarma de brotes tempranos a mediados de mayo en el distrito de Quilmes. Este caso fue el primer gran brote en un barrio de bajos recursos en PBA, no solo por su magnitud, sino también por su detección temprana, lo que llevó a un estricto bloqueo y aislamiento del brote para controlar su propagación a los barrios cercanos.

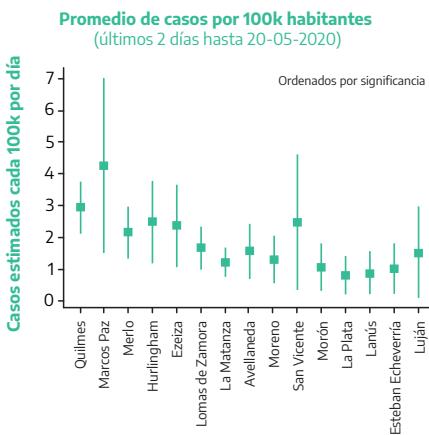
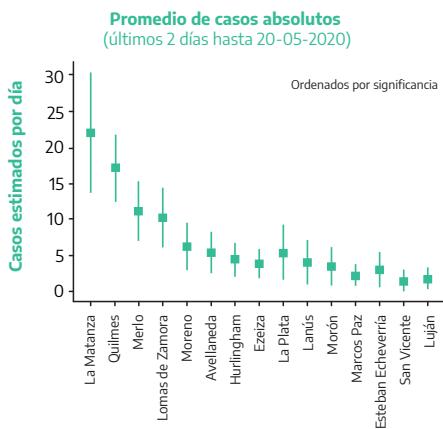


Gráfico 3. Estimación de casos por día usando el modelo de las llamadas telefónicas de la línea COVID de los últimos dos días. Obsérvese que los distritos no están ordenados por su valor central, sino por su significancia, que se define como la tasa entre el valor central y la incertidumbre. Por eso, las barras de error son cruciales para proporcionar una alarma de brotes tempranos. Los resultados se muestran en valor absoluto (izquierda) y relativo a cada 100.000 habitantes (derecha). En este gráfico, mostramos el escenario del 20 de mayo en el que Quilmes es casi tan grande como La Matanza en valor absoluto, con ~1/3 de su población, mientras que Quilmes está en la posición superior cuando se escala a relativo por cada 100.000 habitantes.

El 20 de mayo, la alarma indicaba un gran número de casos estimados en el distrito de Quilmes (Gráfico 3). En particular, Quilmes tenía la estimación más alta en número de casos por habitantes de los dos últimos días, medida a través de la significación del indicador. Además, el indicador del ajuste del aumento diario también indicaba que Quilmes era el distrito de mayor importancia (Gráfico 4). Este último indicador sobre el ajuste de incremento diario a los últimos tres días puede ser visualizado en el Gráfico 5 izquierda, donde trazamos la estimación diaria de los últimos siete días en Quilmes. El ajuste se obtiene usando los tres últimos puntos de datos en verde lima. Dado que todos estos indicadores apuntan al distrito de Quilmes, el equipo de vigilancia se encargó de localizar las llamadas telefónicas y observó un exceso procedente de Villa Azul, un barrio de bajos ingresos de Quilmes y próximo al distrito de Avellaneda.

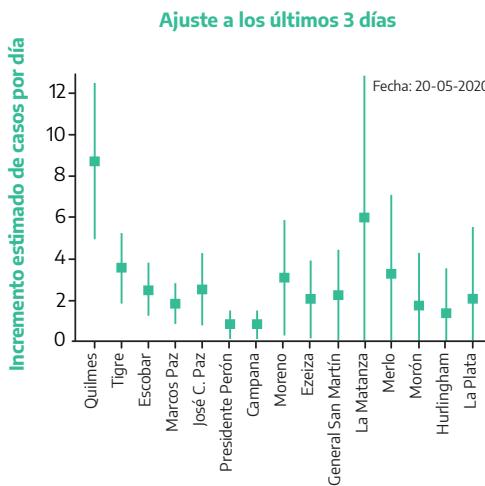


Gráfico 4. Pendiente de un ajuste lineal a la estimación de casos por día de los últimos tres días. La barra de error corresponde a la inclusión de la incertidumbre en cada estimación por día y en la determinación de la pendiente en el ajuste. Este gráfico es crucial para ordenar los distritos según la significación en esta variable. Vemos que Quilmes está en la posición superior el 20 de mayo, lo que indica una potencial alarma temprana de un brote, como fue consecuentemente confirmado por otros indicadores unos días después.

Estas observaciones indicadas de antemano por la alarma de brotes tempranos debían ser verificadas por un indicador complementario independiente. Al día siguiente, un operativo DETECTAR²⁰ fue enviado a Villa Azul, donde se comprobó la situación aguda y se inició de inmediato el rastreo puerta a puerta con resultados de laboratorio urgentes. Como los primeros resultados estaban confirmando el brote en Villa Azul, la administración de PBA decidió un estricto encierro y aislamiento durante 14 días desde el 24 de mayo²¹.

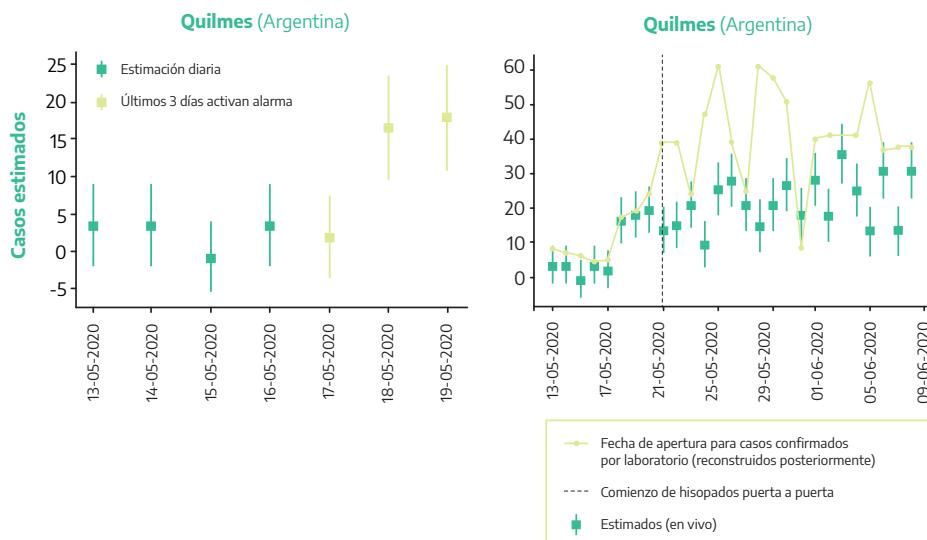


Gráfico 5. Izquierda: Visualización de la alarma de brotes tempranos el 20 de mayo para Quilmes, según lo dispuesto por el equipo de atención de la salud en la Provincia de Buenos Aires. Derecha: La imagen posterior incluye los casos confirmados por el laboratorio (verde lima sólido) el día en que el sistema de salud aterrizó en Villa Azul para comenzar a probar puerta a puerta, y un rango más amplio de fechas para captar el panorama general del caso. El estricto encierro en Villa Azul sin permiso de entrada ni salida duró desde el 24 de mayo hasta el 8 de junio. Como se puede ver en la trama, durante la prueba puerta a puerta, la línea verde lima sólida va por encima y no se correlaciona con los casos estimados por llamadas telefónicas, como se esperaba.

3.2.3 Descripción epidemiológica y operativa de Villa Azul

Villa Azul (Quilmes) y Villa Itatí (Avellaneda) son dos barrios adyacentes de bajos recursos. El último análisis demográfico indica que Villa Azul

tiene una población de 3128 y Villa Itatí, de 15.142. La alta densidad de edificación y vivienda, y las pequeñas calles ponen a la población en estrecho contacto. Estas características hacen que estos barrios sean susceptibles de una rápida difusión²². Teniendo esto en cuenta, la detección temprana de los brotes implica un desafío principal en estos casos complejos, en los que la detección y el bloqueo de la propagación deben hacerse cuando se reportan los primeros casos. En particular, la alarma temprana descrita anteriormente para el brote ocurrió en Villa Azul, lo que permitió una rápida respuesta del equipo del sistema de salud para mitigar y controlar su propagación a Villa Itatí.

Una vez producido el estricto cierre y aislamiento, el equipo de atención social entregó agua y alimentos. No se permitió a las personas salir de la casa durante todo el aislamiento. Los equipos sanitarios de vigilancia activa comenzaron con un monitoreo de los síntomas puerta a puerta. Se analizaron los casos con manifestaciones clínicas relacionadas con COVID-19. Los casos confirmados fueron aislados dentro de sus casas en los casos en que esto era posible (si había una habitación vacía, por ejemplo) y en aquellos en que no lo era, las personas fueron enviadas a un centro extrahospitalario.

4. Discusión: perspectivas y alcance

El desarrollo del modelo matemático para estimar el número de casos de COVID-19 se hizo con urgencia y se adaptó a los datos disponibles. No hubo tiempo de solicitar cambios en la adquisición ni en el procesamiento de los datos. Por supuesto, el algoritmo y el sistema pueden ser mejorados en muchas direcciones. En los siguientes párrafos, se analizan algunas de ellas.

Una de las mayores debilidades del algoritmo es la gran granularidad, que corresponde a los distritos. Las poblaciones de los distritos en el

área relevante son en promedio de 500.000 personas. Esta cuestión se traduce en que la alarma de brotes tempranos deja de funcionar una vez que la densidad de casos es tal que hay más de unos pocos brotes en cada distrito. Esto ocurrió a finales de junio en PBA. En una futura implementación, estamos llevando a cabo una solución para este problema que consiste en obtener una dirección confiable por parte de la operadora/del operador capacitado en COVID que toma la llamada. Una solución más estable sería obtener esta información de la compañía telefónica; sin embargo, las regulaciones muchas veces bloquean esta posibilidad.

Asimismo, un beneficio muy importante del algoritmo es su imparcialidad. Dado que la línea COVID funcionaba 24 horas los 7 días de la semana y con una metodología bastante equitativa todo el tiempo, la estimación del algoritmo no depende de la disponibilidad de pruebas o de instalaciones de prueba sobrecargadas, entre otras. Por supuesto, el sistema tiene ligeros sesgos que pueden provenir, por ejemplo, de diferentes señales de fondo debido a las distintas características de los distritos, o al comportamiento social estacional a medida que pasan los meses. Algunos de estos sesgos se pueden resolver reajustando el modelo de vez en cuando, y otros si se ajustan diferentes modelos en distintas regiones.

Lo importante es que el algoritmo proporciona información sobre las llamadas de fondo que varían en el espacio y el tiempo. Futuros estudios podrán comprender y extraer las propiedades del fondo, como la estacionalidad, las variaciones según las regiones, los anuncios públicos o las noticias, entre otras.

El punto crucial del modelo matemático es que reconoce las anomalías debidas a comportamientos colectivos. Por lo tanto, encontramos que el modelo matemático y los algoritmos de alarma de brotes tempranos

pueden ser útiles para muchas otras enfermedades epidemiológicas, como, por ejemplo, el dengue, y otros eventos, como las catástrofes naturales, entre otros.

5. Conclusiones

Hemos creado un algoritmo de vigilancia sindrómica basado en la correlación entre las llamadas telefónicas a una línea COVID, la población de los distritos y los casos reportados. Este algoritmo funciona entendiendo que una parte de las llamadas telefónicas a una línea COVID se debe a que las personas no infectadas tienen síntomas similares (fondo) y otra parte corresponde a las personas infectadas (señal). Observando que el fondo tiene que ser proporcional a la población del distrito, mientras que la señal es proporcional a los casos reportados, ajustamos nuestra suposición. El coeficiente de determinación para la Provincia de Buenos Aires es siempre $R^2 > 0,85$ para las diferentes muestras, lo que indica la solidez de nuestra hipótesis. Además, hemos validado nuestro modelo con datos reales.

A lo largo del capítulo, se describió el modelo, sus estimaciones y cómo calculamos sus barras de error. También se mostró cómo las estimaciones que se obtienen en tiempo real pueden ser utilizadas para abordar las políticas de salud pública, sin necesidad de esperar los resultados de laboratorio que requieren muchos más días para converger. El algoritmo funcionó en la Provincia de Buenos Aires de abril a junio de 2020, ya que durante este período el centro de llamadas con personal capacitado en COVID no se sobrecargó. Por lo tanto, la estimación fue relativamente imparcial.

Mostramos cómo esta estimación puede ser usada para crear una alarma de brotes tempranos. Además, describimos cómo la construcción de

indicadores referidos a los casos diarios, y el incremento diario de casos, puede indicar brotes con antelación. La variable estadística relevante en este caso es la significación, ya que es una medida real de cuán lejos de cero están los indicadores. Es importante destacar que este sistema puede detectar un brote y, en particular, ejemplificamos su aplicación en la detección de brotes en Villa Azul, Quilmes.

Las limitaciones de la alarma de brotes tempranos fueron discutidas en este documento, muchas de ellas debido a las características de los datos disponibles en el momento de su desarrollo (urgente). Señalamos muchas maneras de mejorar su sensibilidad y precisión, en las que estamos trabajando actualmente. Esta alarma también sería útil no solo para otras enfermedades epidemiológicas, como la epidemia de dengue, sino también para eventos que produzcan cambios en el comportamiento colectivo, como las catástrofes naturales.

Es importante resaltar que el trabajo involucró la formación de equipos interdisciplinarios con la capacidad de comprender la herramienta y de aplicarla entendiendo las limitaciones previamente descritas.

Referencias

1. Gao, M., Yang, L., Chen, X., Deng, Y., Yang, S., Xu, H. y Gao, X. (2020). A study on infectivity of asymptomatic SARS-CoV-2 carriers. *Respiratory Medicine*, 169, 106026.
2. Lee, H., Kim, K., Choi, K., Hong, S., Son, H. y Ryu, S. (2020). Incubation period of the coronavirus disease 2019 (COVID-19) in Busan, South Korea. *Journal of Infection and Chemotherapy*, 26(9), 1011-1013.
3. He, X., Lau, E. H., Wu, P., Deng, X., Wang, J., Hao, X., ... y Mo, X. (2020). Temporal dynamics in viral shedding and transmissibility of COVID-19. *Nature Medicine*, 26(5), 672-675.

4. Ahmed, O. B. (2020). Mitigating the spread of COVID-19 in low-income countries. *Scientific Research and Essays*, 15(2), 41-44.
5. Verhagen, L. M., de Groot, R., Lawrence, C. A., Taljaard, J., Cotton, M. F. y Rabie, H. (2020). COVID-19 response in low-and middle-income countries: Don't overlook the role of mobile phone communication. *International Journal of Infectious Diseases*, 99, 334-337.
6. Texier, G., Pellegrin, L., Vignal, C., Meynard, J. B., Deparis, X. y Chaudet, H. (2017). Dealing with uncertainty when using a surveillance system. *International Journal of Medical Informatics*, 104, 65-73.
7. Goniewicz, K. y Burkle, F. M. (2019). Disaster early warning systems: the potential role and limitations of emerging text and data messaging mitigation capabilities. *Disaster Medicine and Public Health Preparedness*, 13(4), 709-712.
8. Kyriacos, U., Jelsma, J., James, M. y Jordan, S. (2014). Monitoring vital signs: development of a modified early warning scoring (MEWS) system for general wards in a developing country. *PloS one*, 9(1), e87073.
9. Ginsberg, J., Mohebbi, M. H., Patel, R. S., Brammer, L., Smolinski, M. S. y Brilliant, L. (2009). Detecting influenza epidemics using search engine query data. *Nature*, 457(7232), 1012-1014.
10. Krause, G., Altmann, D., Faensen, D., Porten, K., Benzler, J., Pfoch, T., ... y Claus, H. (2007). SurvNet electronic surveillance system for infectious disease outbreaks, Germany. *Emerging Infectious Diseases*, 13(10), 1548.
11. Lombardo, J., Burkhardt, H., Elbert, E., Magruder, S., Lewis, S. H., Loschen, W., ... y Pavlin, J. (2003). A systems overview of the electronic surveillance system for the early notification of community-based epidemics (ESSENCE II). *Journal of Urban Health*, 80(1), i32-i42.
12. Pavlin, J. A. (2003). Investigation of disease outbreaks detected by "syndromic" surveillance systems. *Journal of Urban Health*, 80(1), i107-i114.
13. Katz, R., May, L., Baker, J. y Test, E. (2011). Redefining syndromic surveillance. *Journal of Epidemiology and Global Health*, 1(1), 21-31.
14. Stoto, M. A., Schonlau, M. y Mariano, L. T. (2004). Syndromic surveillance: is it worth the effort? *Chance*, 17(1), 19-24.

15. Hope, K., Durrheim, D. N., d'Espagnet, E. T. y Dalton, C. (2006). Syndromic surveillance: is it a useful tool for local outbreak detection?. *Journal of Epidemiology & Community Health*, 60(5), 374-375.
16. Diwan, V., Agnihotri, D. y Hulth, A. (2015). Collecting syndromic surveillance data by mobile phone in rural India: implementation and feasibility. *Global Health Action*, 8(1), 26608.
17. Chen, D., Cunningham, J., Moore, K. y Tian, J. (2011). Spatial and temporal aberration detection methods for disease outbreaks in syndromic surveillance systems. *Annals of GIS*, 17(4), 211-220.
18. Álvarez, E. y Márscico, F. (2020). COVID-19 mild cases determination from correlating COVID-line calls to reported cases. *MedRxiv*, 20162008. <http://doi.org/10.1101/2020.07.26.20162008>
19. Álvarez, E., Obando, D., Crespo, S., García, E., Kreplak, N. y Márscico, F. (2021). Estimating COVID-19 cases and outbreaks on-stream through phone calls. *R. Soc. Open Sci.*, 8, 202312.
20. Ministerio de Salud de la Nación. Programa DETECTAR. <http://argentina.gob.ar/coronavirus/detectar>
21. Buenos Aires Times. (26/5/2020). Villa in Buenos Aires Province sealed off amid surge in Covid-19 cases. *Buenos Aires Times*. <https://www.batimes.com.ar/news/argentina/villa-in-buenos-aires-province-isolated-due-to-covid-19.phtml>
22. Finch, W. H. y Hernández Finch, M. E. (2020). Poverty and Covid-19: rates of incidence and deaths in the United States during the first 10 weeks of the pandemic. *Frontiers in Sociology*, 5, 47.

Caso 2. De la ciudad inteligente al ayuntamiento MIL: indicadores y métricas del e-government

Autores

Felipe Chibás Ortiz

Representante Regional para América Latina y el Caribe de UNESCO MIL ALLIANCE, miembro del Comité Directivo de UNITWIN, colíder de las iniciativas de UNESCO Gown and Town y del Grupo Informal de Innovación en Alfabetización Mediática e Informacional y consultor de Alfabetización Mediática e Informacional de la Oficina Regional para América Latina y el Caribe de UNESCO, en Montevideo, Uruguay. Doctor en Ciencias de la Comunicación. Profesor de posgrado del Programa de Integración Latinoamericana de la Universidad de São Paulo. Coordinador del grupo de estudio Toth-CRIARCOM (Creatividad, Innovación, Comunicación y Marketing). Ha publicado veintiocho libros.

Jesús Enrique García Rivero

Maestrando del Programa de Posgraduación Interunidades en Integración de América Latina (PROLAM) de la Universidad de São Paulo, desarrolla un proyecto sobre prácticas periodísticas emancipadoras en América Latina con temas como la lucha contra las noticias falsas, la infodemia, el discurso del odio y el contorno de las barreras culturales. Comunicólogo por la Universidad del Tepeyac. Integrante del grupo de investigación Toth-CRIARCOM (Creatividad, Innovación, Comunicación y Marketing).

Resumen

Este artículo busca contribuir con los estudios académicos y en la generación de datos sobre el concepto de ciudades MIL (*Media and Information Literacy*) de UNESCO, mediante la aplicación y análisis de ocho de los trece indicadores y métricas de su *framework* o marco de trabajo en los ayuntamientos de Belo Horizonte, Ciudad de Buenos Aires, Ciudad de México y Dijon, bajo el eje del e-government o gobierno digital. En la elección de las ciudades se evaluó también el potencial de sus ayuntamientos para evolucionar hacia una entidad MIL. El recorte espacial y temporal se remite a los sitios web de los ayuntamientos, mientras que el abordaje se sustenta en la metodología comparativa multicaso que facilita la lectura de datos y evidencia semejanzas y diferencias entre los objetos de estudio.

Palabras clave

Enfoque MIL, ciudad MIL, ayuntamiento MIL, e-government

Introducción

Este capítulo se basa en la necesidad de concebir ayuntamientos que, a través de la tecnología, como, por ejemplo, la inteligencia artificial, la computación en la nube o la robótica, promuevan una gestión eficiente y participativa con perspectivas transversales que consideren los conceptos de responsabilidad social, inclusión y desarrollo humano sustentable.

En ese sentido, se busca contribuir con los estudios académicos y en la producción de datos sobre el concepto de ciudades MIL (*Media and Information Literacy* o Alfabetización Mediática e Informacional en español) de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), mediante la aplicación y análisis de su *framework* o marco de trabajo, conformado por trece indicadores y sus respectivas métricas, en las páginas web oficiales de los ayuntamientos de Belo Horizonte, Brasil (BH); Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina (BA) y Ciudad de México, México (CDMX) en Latinoamérica, así como en la europea Dijon, Francia (DJ) , bajo el eje de e-government o gobierno digital.

Si bien el concepto de *Media and Information Literacy* (MIL) no es nuevo, la aplicación del marco de trabajo sugerido por la UNESCO en 2018 para construir ciudades MIL sí lo es. A ese respecto, el enfoque MIL relacionado con el gobierno digital busca incidir en la forma en que el ayuntamiento actúa en términos de innovación económica, política y urbana, así como en las transformaciones sociales y de pensamiento que ocurren en el territorio de su jurisdicción, siempre bajo la óptica de la tolerancia, la inclusión y la superación de las barreras culturales. Los resultados se verían reflejados, por ejemplo, en la simplificación de los procesos administrativos y los servicios ofrecidos, superándose la visión estructural del ayuntamiento como un ente administrativo

de los asuntos de la ciudad para convertirse en un agente efectivo de diálogo que contribuya a la transparencia y a una mayor vigilancia de la ciudadanía sobre las acciones gubernamentales.

Considerado lo anterior, las preguntas rectoras del trabajo son: ¿Puede el análisis de los sitios web oficiales de los ayuntamientos de Belo Horizonte, Ciudad de Buenos Aires, Ciudad de México y Dijon, bajo el eje de gobierno digital, revelar el potencial de esos ayuntamientos y sus territorios para convertirse en entidades MIL? ¿Puede ese mismo análisis evidenciar si la gestión de gobierno digital de los ayuntamientos ha integrado la tecnología y las capacidades de trabajo de sus funcionarias y funcionarios para ofrecer servicios públicos más eficaces y eficientes?

Metodología

Se utilizó un abordaje teórico-práctico de esencia cualitativa, además de un primer análisis exploratorio comparativo basado en la metodología multicaso de Robert Yin (2012, como se citó en Chibás Ortiz, Aguaded, Civila y Dias, 2021, p. 203) que facilita la lectura de datos y evidencia semejanzas y diferencias entre múltiples objetos de estudio. En la recopilación de datos, se hizo trabajo bibliográfico y revisión sitográfica de las páginas web de los ayuntamientos.

Debe señalarse que, al ser el gobierno digital el tema central de este trabajo, no se realizó una visita física a los ayuntamientos. Las páginas web necesariamente actualizadas de las citadas entidades públicas representan, de hecho, el recorte espacial y temporal. Tampoco se recurrió a juezas y jueces externos ni a expertas y expertos, quienes en una hipotética etapa subsecuente podrían contribuir en la capacitación sobre Alfabetización Mediática e Informacional, así como en la evaluación

de los programas, las herramientas tecnológicas y la calidad de los servicios digitales ofrecidos por los ayuntamientos y su personal.

Las notas de calificación utilizadas en el cuadro comparativo multicaso se asignaron según la evidencia de existencia, o no, de las métricas aplicables y se sustentaron en una evaluación cualitativa de la información respecto del uso creativo de la tecnología en la gestión de los servicios, la superación de las barreras culturales y el desarrollo humano sustentable.

Del concepto MIL al marco de trabajo MIL

El concepto de *Media and Information Literacy* (MIL) o Alfabetización Mediática e Informacional se remite en su concepción más reciente al comienzo de los años 2000, cuando en Hong Kong se llevó a cabo una profunda reforma educacional. En ese lugar se dieron cuenta de la necesidad de escalar el concepto de Alfabetización Mediática hasta Alfabetización Mediática e Informacional (Kuzmin y Parshakova, 2013, p. 261).

En 1974, Paul Zurkowski, expresidente de la Asociación de la Industria de la Información de Estados Unidos, ya había utilizado el término *information literacy* o alfabetización informacional para expresar la necesidad de enfrentar la superabundancia de información en la sociedad de su país y que, según él, excedía la capacidad humana de evaluación, lo que hacía necesario el surgimiento de personas alfabetizadas en el manejo de información (Kuzmin y Parshakova, 2013, p. 34).

La alfabetización informacional se ha convertido, en todo caso, en tema de debate constante en la sociedad. En la actualidad existen numerosas definiciones, y el concepto sigue evolucionando. En ese sentido, es posible afirmar que la Alfabetización Mediática e Informacional (MIL, por sus siglas en inglés) busca educar a los individuos para cuestionarse «sobre las informaciones divulgadas, con el fin de identificar prejuicios,

preparar el discernimiento y establecer juicios propios sólidos para luego modificar la realidad de forma creativa, ética y sostenible» (Grizzle, 2018, como se citó en Chibás Ortiz y Yanaze, 2020, p. 25).

El concepto MIL es esencial también para el diseño de ciudades MIL, entidades que pueden entenderse como ciudades inteligentes, pero que en su desarrollo integran «la responsabilidad social y el objetivo del desarrollo humano sustentable de las ciudades con las nuevas tecnologías, como, por ejemplo, el *blockchain* y la inteligencia artificial. Ellas integran también a los principales agentes de la sociedad, como expertos de universidades, empresas, representantes de los gobiernos y artistas» (Chibás Ortiz y Yanaze, 2020, p. 24).

Por su parte, el *framework* o marco de trabajo MIL sirve como la herramienta de implementación del enfoque MIL en las ciudades y está compuesto por trece indicadores (Chibás Ortiz, Aguaded, Civila y Dias 2021, p. 102), algunos de cuales, al ser considerados en la gestión de gobierno digital, pueden orientar el uso de la tecnología de forma ética y sustentable, y auxiliar a organizaciones como los ayuntamientos y a sus trabajadoras y trabajadores en la toma de decisiones y en el desarrollo de un pensamiento independiente, creativo, ético y de respeto a la diversidad.

E-government: la evolución hacia un ayuntamiento MIL

La ciudad MIL incluye también otros modelos de ciudad propuestos anteriormente por la UNESCO y por la Organización Mundial de la Salud (OMS), como lo son la inteligente, creativa, sostenible o saludable, pero con una mirada que busca poner al ser humano, la naturaleza y la tecnología al mismo nivel:

Hasta hace poco tiempo atrás, el ser humano era el centro. Pero no cualquier ser humano, era el ser humano masculino. No era el ser humano femenino ni el LGBTI+. Este centro ahora lo están compartiendo también las y los transexuales, por ejemplo. El modelo de ciudad MIL considera todas estas diversidades: diversidades poshumanas, diversidades tecnológicas. Hoy toca pensar, por ejemplo, en la ética de los robots. ¿Puedo tratar mal a una mujer robot? Es un tema poshumano. Tenemos que respetar no solo a las mujeres, sino también a la mujer robot (Programa Inova360, 2021, 8 min 08 s).

En esta lógica, el gobierno digital es un elemento importante para la estrategia de cualquier entidad que busque transformarse y evolucionar de una ciudad inteligente, del conocimiento, creativa, etcétera, a una MIL, entendiendo que el ayuntamiento es un elemento neurálgico de la organización de las ciudades. Este concepto, surgido a fines de la década de los noventa, puede extenderse a empresas y organizaciones como las ONG, pero está asociado, sobre todo, a actividades gubernamentales.

Definido como «el uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación en las administraciones públicas, combinado con el cambio organizacional y nuevas competencias con el objetivo de mejorar los servicios públicos y los procesos democráticos» (European Union, 2004, como se citó en Grönlund y Horan, 2005), el gobierno digital debe buscar, de forma ideal, el desarrollo del pensamiento crítico y creativo del funcionariado, así como el de los diferentes públicos relacionados con el ayuntamiento, ya que es esencial en la lucha por la inclusión y el desarrollo de habilidades para identificar *fake news* o noticias falsas, posverdades, discursos de odio, entre otros, lo que permitiría a la entidad gubernamental ser un frente de lucha contra la infodemia en redes sociales y medios de comunicación.

Sin embargo, debe señalarse que la tecnología por sí sola no resuelve todos los desafíos de la convivencia, ni de las barreras culturales, ni de la calidad de vida de las y los habitantes en un territorio determinado; ni siquiera, de los procesos al interior de las estructuras humanas que son los diferentes niveles de gobierno y de los ayuntamientos.

Un caso que ejemplifica lo anterior se dio en el Gobierno Federal de México, cuando en 2013 se logró posicionar al país como líder regional en la digitalización de los trámites gubernamentales a través de la denominada Estrategia Digital Nacional de la Oficina de la Presidencia, pero sin considerar el aspecto humano y político:

Una debilidad clave del modelo mexicano actual es que un nivel desproporcionado del impulso político, y por lo tanto, de la capacidad de ejercer influencia en todos los sectores, depende de los ejecutivos dentro de la Oficina del Presidente, quienes a menudo pueden encontrar dificultades en relación con el tiempo necesario para impulsar de manera efectiva la agenda de digitalización. La experiencia muestra que si bien las agendas digitales operadas desde la oficina del jefe de gobierno o del jefe de Estado pueden ser extremadamente efectivas, también corren el riesgo de depender excesivamente de un ejecutivo o líder político específico. Esto significa que la agenda digital corre el riesgo de perder relevancia cada vez que la persona en cuestión se mueve hacia un nuevo rol o cambia la administración (Bracken y Greenway, 2018, como se citó en Organisation for Economic Co-operation and Development [OECD], 2018).

El principal obstáculo de la estrategia federal mexicana en ese momento fue que el enfoque técnico de interpretación y proyección de datos no tomó en cuenta la esfera humana de las veleidades político-burocráticas y olvidó que quienes lideraban los diferentes proyectos, en este caso, los del proyecto de gobierno digital, podían ser transferidos a otras áreas de gobierno. Se omitió también que, con la llegada de un partido

político de sino diferente, el entendimiento sobre las prioridades y hasta la forma en que se percibe la comunidad a gobernar cambian, pudiendo obstaculizar la continuidad de la estrategia digital.

La aplicación del marco de trabajo MIL permitiría trascender los aspectos puramente técnicos y sortear las barreras culturales a la comunicación, integrando «el universo *online* y *offline* en un nuevo multiverso *blended*, es decir, que mezcle la realidad física y la virtual, así como la comunicación institucional, de marketing, administrativa e interna de una organización, proyecto, equipo, institución pública o privada» (Chibás Ortiz y Yanaze, 2020, p. 25). De allí la trascendencia de este marco de trabajo.

Indicadores del marco de trabajo MIL

De los trece indicadores, ocho fueron los escogidos para ser aplicados y examinados bajo la óptica del gobierno digital, debido a que se inscriben en los ámbitos primarios de actuación legal, práctica y/o de atribuciones de los ayuntamientos de BH, BA y CDMX para el caso de las ciudades de Latinoamérica, así como para DJ en Francia.

En la elección de los indicadores se contemplaron diferentes criterios. El primero fue que tuviesen relación directa con actividades que típicamente coordinan los ayuntamientos. Fue el caso de:

- Alcaldía, instituciones públicas y ciudadanía.
- Vías, edificios, medios de transporte y movilidad.
- Seguridad.
- Medio ambiente y sustentabilidad.
- Métricas de integración.

El siguiente criterio se relaciona con el uso de la tecnología, la calidad de los servicios digitales ofrecidos y la comunicación con la ciudadanía que, de forma ideal, deben implementar los ayuntamientos:

- Inteligencia artificial, empresas emergentes y canales digitales.

Los últimos indicadores, por su parte, hacen referencia a los públicos con los que un ayuntamiento debería establecer sinergias en pro de la diversidad, la tolerancia, la concertación política y para adicionar socios clave en la superación de las barreras culturales:

- Asociaciones, sindicatos, ONG, proyectos socioculturales y otros actores no tradicionales.
- Infantes, jóvenes, adultas y adultos mayores, mujeres, LGBTI+, etnia negra, pueblos indígenas, migrantes, personas con discapacidad, personas obesas y otros grupos vulnerables.

Se excluyeron del análisis los indicadores cuya incidencia se encuentra ligada, sobre todo, al ámbito de actuación del poder federal o por tener una coordinación local, pero regida por directrices federales. Es el caso típico de salud, educación, bibliotecas, cultura, patrimonio, arte, espiritualidad (religiosidad), deporte, turismo y recreación.

En cuanto al indicador *Media* y medios de comunicación, cuya importancia se acentúa en períodos electorales, debe tenerse en cuenta que si se comete un delito o surge una controversia, como, por ejemplo, cuando se difunden noticias falsas, ultrafalsos o se utilizan herramientas digitales ilegales, como robots en las redes sociales de esos medios de comunicación para favorecer a alguna candidata/algún candidato, la facultad de imponer una sanción remite con frecuencia a una legislación federal que actúa a través de instancias locales:

- BH: El Tribunal Superior Electoral puede actuar a través de los tribunales regionales electorales.
- BA: El Instituto de Gestión Electoral garantiza la autonomía electoral de la ciudad, pero hay vinculación con la Cámara Nacional Electoral y la Justicia Nacional Electoral.
- CDMX: El Instituto Electoral de la Ciudad de México sanciona las elecciones a nivel local, pero en última instancia se vincula con el Instituto Nacional Electoral y aplica normatividad relacionada con la Constitución Política de México.
- DJ: El Ministerio del Interior, auxiliado de la Oficina Electoral y de Estudios Políticos, coordina las elecciones políticas nacionales, al tiempo que trabaja con el ayuntamiento para organizar el proceso electoral local.

Cuadro 1. Los trece indicadores del marco de trabajo MIL

1	Ayuntamiento, instituciones públicas y ciudadanía
2	Vías, edificios, medios de transporte y movilidad
3	Bibliotecas
4	Salud
5	Cultura, patrimonio, arte, espiritualidad (religiosidad), deporte, turismo y recreación
6	Educación
7	Asociaciones, sindicatos, ONG, proyectos socioculturales y otros actores no tradicionales
8	Media y medios de comunicación
9	Inteligencia artificial, empresas emergentes y canales digitales
10	Seguridad
11	Infantes, jóvenes, adultas y adultos mayores, mujeres, LGBTI+, etnia negra, pueblos indígenas, migrantes, personas con discapacidad, personas obesas y otros grupos vulnerables
12	Medio ambiente y sustentabilidad
13	Métricas de integración

Fuente: Elaboración propia.

Los ayuntamientos

La elección de los ayuntamientos se fundamentó en la evidencia de utilización extensa de la tecnología para resolver los desafíos de los territorios donde se insertan. Por ilustrar, en los cuatro ayuntamientos se utiliza la inteligencia artificial: en unos casos, para resolver problemas del transporte público o del sistema de salud; en otros, para mejorar procesos administrativos internos o de comunicación externa con la ciudadanía. Otro criterio utilizado fue que se tratara de ayuntamientos pertenecientes a ciudades con rasgos de la ciudad inteligente y que pudiesen evolucionar hacia una entidad MIL.

Debe señalarse que si bien las características demográficas de las cuatro ciudades son diferentes, dado que BA y CDMX están significativamente más pobladas, todas enfrentan desafíos relacionados con transporte, seguridad, empleo, servicios públicos, superación de barreras culturales, etcétera. El objetivo de incluir urbes con particularidades geográficas, demográficas, sociales, culturales, políticas o económicas diferentes es demostrar que el marco de trabajo MIL puede arrojar datos cualitativos fiables para evaluar el potencial MIL de cualquier ciudad, con independencia de esas características definitorias.

El cuadro comparativo multicaso

Basado en el citado modelo de Robert Yin (2012), el cuadro comparativo multicaso muestra los datos obtenidos a partir de la evaluación de los sitios web de los ayuntamientos de Belo Horizonte (Prefeitura de Belo Horizonte, 2021), Buenos Aires (Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2021), Ciudad de México (Gobierno de la Ciudad de México, 2021) y Dijon (Ville de Dijon, 2021). Con ese objetivo, se llevó a cabo el análisis de la oferta de servicios digitales que en situación ideal deben ser claros, integrales y accesibles, además de contemplar la implementación del marco de trabajo MIL.

Cuadro 2. Cuadro comparativo multicaso

e-government								
Indicador		Ciudades						
Ayuntamiento, instituciones públicas y ciudadanía	Belo Horizonte	Buenos Aires		Ciudad de México		Dijon		
Métrica	Existe	Nota	Existe	Nota	Existe	Nota	Existe	Nota
Disponibilidad automatizada de acceso a la información pública	Sí	10	Sí	10	Sí	10	Sí	10
Diagnóstico y mapeo de barreras culturales a la comunicación	Sí	8	X	0	Sí	6	Sí	8
Nota	9		5		8		9	
Vías, medios de transporte y movilidad	Belo Horizonte	Buenos Aires		Ciudad de México		Dijon		
Métrica	Existe	Nota	Existe	Nota	Existe	Nota	Existe	Nota
Comunicación sobre el aprovechamiento creativo del espacio para el transporte	Sí	8	Sí	8	Sí	8	Sí	10
Uso de inteligencia artificial para identificar y corregir cuellos de botella en el sistema de transporte	X	0	Sí	6	Sí	8	Sí	6
Nota	4		7		8		8	
Asociaciones, sindicatos, ONG, proyectos socioculturales y actores no tradicionales	Belo Horizonte	Buenos Aires		Ciudad de México		Dijon		
Métrica	Existe	Nota	Existe	Nota	Existe	Nota	Existe	Nota
Número y/o porcentaje de proyectos y personas con algún entrenamiento MIL o en el manejo de noticias falsas	X	0	X	0	X	0	X	0
Nota	0		0		0		0	

Inteligencia artificial, empresas emergentes y canales digitales	Belo Horizonte		Buenos Aires		Ciudad de México		Dijon		
Métrica	Existe	Nota	Existe	Nota	Existe	Nota	Existe	Nota	
Número de organizaciones, software y aplicaciones vs. noticias falsas existentes	Sí	7	Sí	8	Sí	6	X	0	
Número y/o porcentaje de tecnologías (sistemas de inteligencia artificial, realidad virtual y ampliada) ofrecidas en función de la salud, cultura y educación	Sí	7	Sí	8	Sí	8	Sí	10	
Nota		7		8		7		5	
Seguridad	Belo Horizonte		Buenos Aires		Ciudad de México		Dijon		
Métrica	Existe	Nota	Existe	Nota	Existe	Nota	Existe	Nota	
Monitoreo urbano vinculado a un sistema de alerta e información para prevenir y advertir a la población sobre la ocurrencia de violencia, inundaciones, cortes de carreteras y otros accidentes y desastres naturales	Sí	6	Sí	4	Sí	10	Sí	10	
Entrenamiento de policías y agentes de seguridad en MIL	X	0	X	0	X	0	X	0	
Nota		3		2		5		5	
Medio ambiente y sustentabilidad	Belo Horizonte		Buenos Aires		Ciudad de México		Dijon		
Métrica	Existe	Nota	Existe	Nota	Existe	Nota	Existe	Nota	
Número y/o porcentaje de plataformas de internet para discutir temas ambientales	Sí	3	X	0	Sí	7	Sí	10	
Número de aplicativos para resolver problemas ecológicos	X	0	Sí	3	Sí	6	1	4	
Monitoreo de la contaminación acústica, del aire y del agua, con la difusión de datos para combatir los problemas	Sí	6	Sí	6	Sí	8	Sí	10	
Nota		3		3		7		8	

Infantes, jóvenes, adultas y adultos mayores, mujeres, LGBTI+, etnia negra, pueblos indígenas, migrantes, personas con discapacidad, personas obesas y otros grupos vulnerables	Belo Horizonte	Buenos Aires		Ciudad de México		Dijon		
Métrica	Existe	Nota	Existe	Nota	Existe	Nota	Existe	Nota
Número y/o porcentaje de líderes jóvenes en posiciones de liderazgo en el gobierno y la cámara municipal	X	0	X	0	X	0	X	0
Número de proyectos, grupos y redes informales creados por jóvenes de la ciudad	Sí	6	Sí	6	Sí	6	Sí	6
Nota		3		3		3		3
Métricas de integración	Belo Horizonte		Buenos Aires		Ciudad de México		Dijon	
Métrica	Existe	Nota	Existe	Nota	Existe	Nota	Existe	Nota
Número y/o porcentaje de soluciones innovadoras sostenibles, como el uso de inteligencia artificial	Sí	7	Sí	8	Sí	8	Sí	8
Nota		7		8		8		8
Total		36		36		46		46
Nota global - Métricas e indicadores		4,5		4,5		5,75		5,75
Potencial de ayuntamiento MIL		Media		Media		Buena		Buena

Fuente: Elaboración propia.

Nota 1: Las notas de calificación del cuadro son las siguientes: de 0 a 3: baja; de 4 a 5: media; de 6 a 7: buena; de 8 a 10: excelente.

Nota 2: Términos básicos del cuadro: Existe significa que hay constancia de la métrica en la página web oficial y X significa que la métrica no existe o no fue encontrada evidencia de su existencia en la página web oficial del ayuntamiento.

Análisis global de resultados

La aplicación del marco de trabajo MIL generó dos notas medias y dos buenas en la escala de comparación; sin embargo, lejos de la nota excelente. Esto se debe a la falta de información amplia y clara sobre temas ambientales, la superación de las barreras culturales y porque se trata aún de una aproximación inicial que evalúa exclusivamente los sitios web, sin recurrir a otras fuentes digitales ni al uso amplio de juezas y jueces, y expertas y expertos en el marco de trabajo MIL o en los temas que atañen al funcionamiento general del ayuntamiento.

Otro punto a considerar es que no existen datos sobre la aplicación del marco de trabajo MIL, lo que parece consistente con la novedad del tema en América Latina y en otras partes del mundo. Incluso en la página web del ayuntamiento de Dijon, ciudad con alto índice de desarrollo humano y calidad de vida (Arthur Loyd.com, 2021) cuyo ayuntamiento utiliza la tecnología de forma intensiva para atender los asuntos de la ciudad, no es posible encontrar cualquier referencia al marco.

Particularización de las notas

A continuación, se expone la particularización de las notas relacionadas con los ocho indicadores escogidos y sus métricas para el cuadro comparativo multicaso:

1. Ayuntamiento, instituciones públicas y ciudadanía: Todos los ayuntamientos disponen de información pública fácil de acceder, por eso las notas de excelencia. En cuanto al diagnóstico y mapeo de las barreras culturales, BH y DJ obtienen notas excelentes gracias a la cantidad y calidad de información disponible sobre el trabajo de atención a minorías étnicas y/o grupos vulnerables de la sociedad. En el caso de CDMX,

entidad diversa, étnica y culturalmente, hay trabajo con poblaciones indígenas, pero no fue posible encontrar información sobre otros grupos como las y los migrantes centroamericanos, haitianos y africanos que pasan por la ciudad y se encuentran en situación de vulnerabilidad. En el caso de BA, además de la atención a jóvenes vulnerables, no se encontró información en relación con otras colectividades y no parece haber un diagnóstico sobre poblaciones diversas, como migrantes o minorías étnicas, etcétera.

2. Vías, edificios, medios de transporte y movilidad: La comunicación sobre el aprovechamiento creativo del transporte es de buena a excelente. Es posible conocer diversos programas y proyectos para mejorar la movilidad y el aprovechamiento del espacio público con criterios de sustentabilidad. En cuanto al uso de tecnología como la inteligencia artificial para corregir cuellos de botella destaca CDMX, mientras que para BH no se halló información.

3. Asociaciones, sindicatos, ONG, proyectos socioculturales y otros actores no tradicionales: Este indicador obtuvo nota cero para todos los ayuntamientos, porque no es posible conocer el número y/o porcentaje de proyectos y personas con algún entrenamiento en MIL o en el manejo de noticias falsas.

4. Inteligencia artificial, empresas emergentes y canales digitales: En la utilización de los recursos tecnológicos, BA destaca por la colaboración con agentes externos, como la Universidad de Buenos Aires (UBA), en la lucha contra la propagación de noticias falsas y el combate a la infodemia, y en el desarrollo de aplicaciones innovadoras en el rubro de la salud.

5. Seguridad: CDMX y DJ tienen sistemas de alerta y protección civil altamente sofisticados en el caso de desastres naturales y ayudan en

la prevención de la violencia. En contraste, no se consiguió evidencia de que los cuerpos de seguridad de ninguna de las ciudades tengan algún tipo de entrenamiento MIL.

6. Medio ambiente y sustentabilidad: CDMX y DJ califican mejor en cuanto a la posibilidad de discutir temas del medio ambiente en plataformas y foros digitales de los ayuntamientos, también en la facilidad para denunciar problemas ecológicos y en el monitoreo de la calidad del aire y el agua. De las ciudades brasileña y argentina se encontró poca información sobre estas métricas.

7. Infantes, jóvenes, adultas y adultos mayores, mujeres, LGBTI+, etnia negra, pueblos indígenas, migrantes, personas con discapacidad, personas obesas y otros grupos vulnerables: Las notas fueron de bajas a cero, porque se encontró poca o ninguna información sobre la sinergia deseable entre los ayuntamientos y los grupos vulnerables u otros actores externos, capaces de promover acciones que mejoren la convivencia dentro del espacio urbano y contribuyan en la superación de las barreras culturales.

8. Métricas de integración: Respecto de la métrica referente al número y/o porcentaje de soluciones innovadoras sostenibles, todos los ayuntamientos consiguieron notas de buenas a excelentes debido a la variedad de aplicaciones digitales que ofrecen.

Conclusiones

El estudio posee las limitaciones propias de una etapa inicial, ya que solo considera el análisis de las páginas web oficiales de los ayuntamientos. En contraste, la incorporación de juezas y jueces y públicos interesados, así como de expertas y expertos en el marco de trabajo MIL y en los temas que atañen al funcionamiento general del ayuntamiento,

contribuiría para obtener una evaluación más profunda de programas y herramientas tecnológicas, al igual que de la comunicación y los servicios ofrecidos a la ciudadanía, lo que eventualmente modificaría las notas presentadas en el cuadro comparativo multicaso.

Debe resaltarse que, incluso en una etapa inicial, el marco de trabajo MIL es capaz de generar datos cualitativos que en este caso indican que todos los ayuntamientos analizados tienen las bases para potenciar su estrategia de gobierno digital y constituir no solo ayuntamientos MIL, sino ciudades MIL. Esto sería posible debido al uso intensivo de la tecnología que ya realizan y porque las páginas web oficiales reflejan una actividad constante en el sentido de la mejora de infraestructura urbana, transporte, servicios públicos y buenas prácticas de gobierno.

En contraste, y a pesar del alto nivel y la diversidad de capital humano en las cuatro ciudades, no fue posible dilucidar qué tanto la gestión de gobierno digital de los ayuntamientos ha conseguido integrar la tecnología con las capacidades de trabajo de su funcionariado, además de desarrollar perfiles cada vez más familiarizados con los entornos digitales y poder ofrecer mejores servicios públicos.

Hoy, el desafío mayor radica en difundir de manera extensiva entre políticas y políticos, funcionarias y funcionarios públicos, empresarias y empresarios y la ciudadanía los beneficios de hacer propio el enfoque MIL y adoptar su marco de trabajo, en especial cuando se diseñan los planes de desarrollo para las urbes del siglo XXI y del futuro, aspecto en el que los ayuntamientos son piezas clave.

Finalmente, indicar que la tendencia deseada es que en América Latina este tipo de estudios se multipliquen y contribuyan a reducir las brechas históricas en términos de desarrollo humano y calidad de vida con ciudades de países considerados avanzados.

Referencias

- Arthur Loyd.com. (22 de agosto de 2021). *Baromètre 2021. L'Appel des Régions* [Barómetro 2021. El Atractivo de las Regiones]. <https://www.arthur-loyd.com/barometre-2021-l-appel-des-regions>
- Chibás Ortiz, F., Aguaded, I., Civila, S. y Dias, A. (2021). Ciudades MIL, smart campus y e-salud: prevención epidemiológica. *Chasqui Revista Latinoamericana de Comunicación*, 145, 197-214. CIESPAL.
- Chibás Ortiz, F. y Yanaze, M. (Orgs.). (2020). *Das cidades inteligentes às cidades MIL: métricas inspiradas no olhar UNESCO* [De las ciudades inteligentes a las ciudades MIL: métricas inspiradas en la mirada de la UNESCO]. ECA-USP.
- European Union. (2004). *eGovernment research in Europe* [Investigación sobre Gobierno Digital en Europa]. European Commission. http://europa.eu.int/information_society/programmes/egov_rd/text_en.htm
- Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. (20 de agosto de 2021). <https://www.buenosaires.gob.ar>
- Gobierno de la Ciudad de México. (20 de agosto de 2021). <https://www.cdmx.gob.mx/>
- Grönlund, Å. y Horan, T. (2005). Introducing e-Gov: history, definitions, and issues. Communications of the Association for Information Systems. *AIS Journals*, 15. [Introducción el gobierno digital: Historia, definiciones y problemas. Comunicaciones de la Asociación de Sistemas de Información]. <https://aisel.aisnet.org/cais/vol15/iss1/39>
- Kuzmin, E. y Parshakova, A. (Comp.). (2013). *Media and information literacy for knowledge societies* [Alfabetización mediática e informational para sociedades del conocimiento]. Interregional Library Cooperation Centre. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000377858?1=null&queryId=56d6ad4e-26e5-426b-8bd2-28de245ddaf9>
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2018). Open government data in Mexico: the way forward. OECD Digital Government Studies [Datos Abiertos de Gobierno en México: El Camino a Seguir, Estudios de Gobierno Digital de la OCDE]. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264297944-en>
- Prefeitura de Belo Horizonte. (22 de agosto de 2021). <https://prefeitura.pbh.gov.br>

Programa Inova360 na Record News. (8 junho de 2021). O desafio de tornar cidades inteligentes em realidade com Felipe Chibás [El desafío de transformar ciudades inteligentes en realidad con Felipe Chibás] <https://www.youtube.com/watch?v=LzPN9dI17r4>

Ville de Dijon. (3 de novembro de 2021). <https://www.dijon.fr>

Yin, R. K. (2012). Case study methods. En H. Cooper, P. M. Camic, D. L. Long, A. T. Panter, D. Rindskopf y K. J. Sher (Eds.), *APA handbook of research methods in psychology* [Manual APA de métodos de investigación en psicología], Vol. 2. *Research designs: Quantitative, qualitative, neuropsychological, and biological*, pp. 141-155. American Psychological Association. <https://doi.org/10.1037/13620-009>



Secretaría de
Gestión y Empleo Público



Jefatura de
Gabinete de Ministros
Argentina

ISBN 978-987-9483-45-9



9 789879 483459