

Materia Estado

El futuro del empleo público,
las tecnologías digitales y las
estructuras estatales

Gustavo Blutman y Horacio Cao

Florencia Aubain, Federico Bisurgi, Camila Chirino, Fernando González Galmarini,
Damián Greco, Melina Levy, Alejandra Páez Arenas y Rogelio Rodrigo

Materia Estado

El futuro del empleo público,
las tecnologías digitales y las
estructuras estatales



Autoridades

Dr. Alberto Ángel Fernández

Presidente de la Nación

Dra. Cristina Fernández de Kirchner

Vicepresidenta de la Nación

Ing. Agustín Oscar Rossi

Jefe de Gabinete de Ministros

Dra. Ana Gabriela Castellani

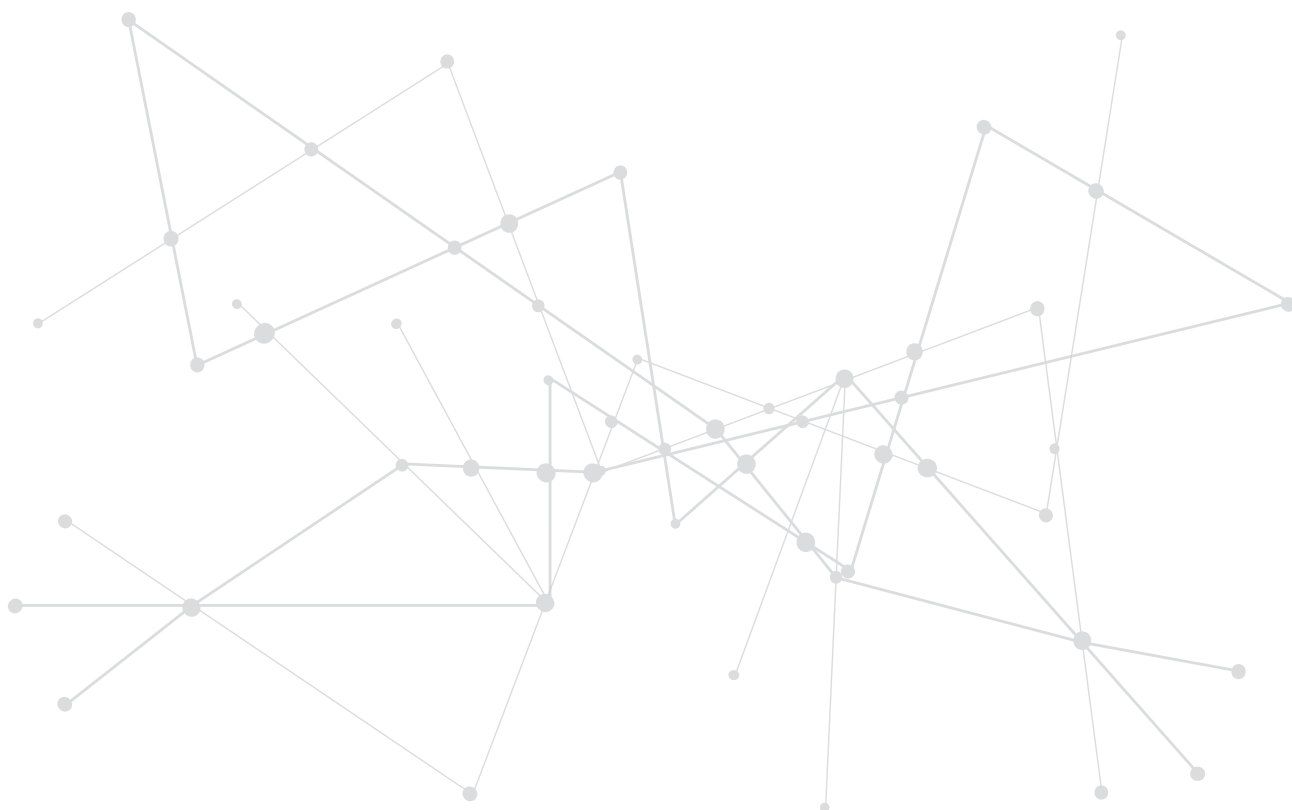
Secretaria de Gestión y Empleo Público

Mag. Leandro Enrique Bottinelli

Director Institucional del INAP

Materia Estado

El futuro del empleo público,
las tecnologías digitales y las
estructuras estatales



Materia Estado : el futuro del empleo público, las tecnologías digitales y las estructuras estatales / Gustavo Edgardo Blutman ... [et al.]. - 1.^a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Instituto Nacional de la Administración Pública - INAP, 2023.

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-987-9483-52-7

1. Empleo Público. 2. Tecnologías. 3. Organización del Estado. I. Blutman, Gustavo Edgardo.
CDD 354.927

ISBN 978-987-9483-51-0 (versión impresa)

ISBN 978-987-9483-52-7 (versión digital)

Programa INAP Futuro. Unidad de Prospectiva y Escenarios Futuros (UPEF)

Equipo de trabajo: Gustavo Blutman y Horacio Cao, Florencia Aubain, Federico Bisurgi, Camila Chirino, Fernando González Galmarini, Damián Greco, Melina Levy, Alejandra Páez Arenas y Rogelio Rodrigo.

Coordinación editorial: Laura Scisciani

Corrección: Eugenia Caragunis y Federico Sassi

Diseño y diagramación: Edwin Mac Donald y Gabriel Oregioni

Arte de tapa, gráficos y cuadros: equipo de Comunicación INAP

Versión digital: Natalia Baez Becker, Rosario Gorosito, Ciro Paroli y Carlos Pérez

Impresión y encuadernación: Emilio Etchart, Pablo Conde y Ricardo Gamarra

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

Junio 2023

Índice

Prólogo institucional	9
Prólogo de Guillermina Baena Paz	11
Prólogo de Javier Medina Vásquez	19
Prefacio	25
Paseo introductorio	27
1 Un acercamiento al futuro del empleo público	46
2 El futuro de las tecnologías digitales en la Administración Pública	122
3 Un acercamiento a las estructuras estatales	182
A modo de conclusión	240
Referencias bibliográficas	252
Siglas y acrónimos	268

Prólogo institucional

La previsión del futuro atrajo el interés humano desde la confirmación de las primeras civilizaciones. Al suprimir al destino como causa última de los fenómenos sociales, la secularización complejizó ese proceso: los horizontes posibles se ampliaron y con ellos la capacidad de prever. La posterior instauración de las democracias y el avance de la industrialización hicieron a las sociedades más complejas al tiempo que profundizaron la importancia de la intervención pública y la planificación. En el siglo XXI, las sociedades están atravesando cambios profundos, a gran escala y en velocidades aceleradas. La transición tecnológica, el cambio climático y las amplias transformaciones en la organización y disposición del trabajo son algunos de los procesos que inciden sobre la vida de las/os ciudadanas/os. Esto presenta un desafío inédito para los Estados, que deben ser capaces de dar cuenta del carácter exponencial de los cambios en curso, y de reflexionar acerca del futuro para poder actuar en el presente.

Para enfrentar este desafío, el Instituto Nacional de la Administración Pública puso en marcha el Programa INAP Futuro¹ y, dentro de él, la Unidad de Prospectiva y Estudios del Futuro (UPEF). La UPEF es una apuesta estratégica del INAP, ya que el trabajo en materia de prospectiva tiene un rol fundamental en la innovación y la profesionalización del Sector Público, y su desarrollo es indispensable para la consolidación de un Estado al servicio de la ciudadanía.

Integrada por especialistas de la Dirección Nacional de Planeamiento Estratégico de la Capacitación; la Dirección de Gestión del Conocimiento, Investigación y Publicaciones (ambas del INAP); y el Centro de Investigaciones en Administración Pública (CIAP) de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires, el propósito de la UPEF es desarrollar diversas líneas de investigación referidas al futuro de la administración y el empleo público. Además, se dio la tarea de producir materiales de diverso formato que sirvieran para la difusión y la capacitación sobre la prospectiva y el análisis de escenarios futuros.

Materia Estado condensa el intenso trabajo desarrollado durante más de un año en la Unidad, con el fin de aportar a la comprensión de algunas de las tendencias más relevantes del futuro estatal. Mediante una combinación de metodologías y abordajes conceptuales, el equipo de la UPEF fue capaz de condensar y presentar, de forma clara y precisa, una serie de análisis interrelacionados sobre las principales dimensiones del Estado y su proyección en el tiempo.

El libro se centra en tres dimensiones: el empleo público, el uso de tecnologías digitales en la Administración Pública y la estructura estatal. Cada una de ellas es abordada en múltiples componentes, que organizan el desarrollo analítico.

El rigor teórico con que esta diversidad de temas es abordada merece ser destacado: los autores vinculan cuestiones específicas de la Administración Pública como rama disciplinar con elementos de la prospectiva y los estudios sobre escenarios futuros. Lo hacen de un modo que resulta accesible, sin sacrificar por ello la precisión requerida para un estudio de esta envergadura.

¹ Mediante la Resolución 172/2021 de la Secretaría de Gestión y Empleo Público de la Jefatura de Gabinete de Ministros.

En un sentido similar, una característica distintiva de este estudio es su abordaje metodológico. La UPEF realizó decenas de entrevistas, talleres y grupos focales, combinados con desarrollos analíticos que emplearon las aplicaciones ATLAS.ti y MicMac. Este trabajo de campo formó el primer eslabón de una estrategia de trabajo, que continuó con la carga de información, su deconstrucción en dimensiones y subdimensiones, la construcción de categorías y la modelación. Esto redundó en el desarrollo de escenarios futuros para cada una de las dimensiones estudiadas, y, en paralelo, el diseño de modelos específicos para tres escuelas teóricas: Nueva Gerencia Pública, Poligobernanza y Neoweberianismo.

Como puede advertirse, esta estrategia surge de una construcción preliminar de un enfoque heurístico en torno a la prospectiva. La elaboración de un dispositivo analítico que permita estudiar escenarios futuros que no sean meras proyecciones del presente, sino que tengan en consideración la multiplicidad de posibilidades abiertas (así como la presencia de «cisnes negros»), es la función del equipo de la UPEF. El trabajo colectivo de las/os investigadoras/es ha resultado en un libro de gran valor no solo para la reflexión sobre el futuro, sino también como insumo para el proceso de actualización permanente de la propuesta formativa y de capacitación del INAP. Así, *Materia Estado* constituye un aporte clave para la mejora presente y futura de las capacidades estatales.

Leandro Bottinelli

Director Institucional del INAP

Prólogo

Tremendo desafío escribir un prólogo para un texto tan particular. Lo primero que llama la atención es ese título que inicia como «materia». La explicación de las/os autoras/es es necesaria: ya nada es blanco y negro, los tiempos que vivimos han hecho una mezcla de todo lo conocido material, virtual y lo que aparezca. Según Cao y Blutman, las formas de la materia Estado remiten a esa mutación que estamos atravesando, que mixtura las formas conocidas —es a la vez sólida, líquida, gaseosa: recursos humanos, procesos, estructuras— y que involucra nuevas agregaciones, alegoría de los inéditos elementos, contenidos y procesos que se suman al accionar estatal: automatización, inteligencia artificial, *big data*, metaverso, digitalización, virtualización.

A partir de ahora, hay que entender que nada será fácil, la complejidad invade nuestros espacios en un momento donde solo parece que hubo un cambio: todo.

Y la conclusión fundamental de las/os autoras/es da el sentido de la obra: «Creemos que mirar prospectivamente es la manera de comprender la materia de los estados que tendrá ese Estado y su Administración Pública... y eso hacemos en nuestro texto». No concluyen, prologan.

Definitivamente, la prospectiva debe ser un esfuerzo colectivo articulado. Eso lo tienen claro las/os autoras/es, también que es un instrumento para la toma de mejores decisiones dentro de un proceso político que, en nuestros tiempos, es conflictivo y complejo.

Pero van más allá al considerar el libro también como un aporte a la construcción colectiva de un programa estratégico de gestión pública, algo que hace décadas que no tenemos, reflexionan las/os autoras/es. De todas maneras, podríamos apostar que en el resto de los países de la región latinoamericana y caribeña tampoco se ha tenido.

La tradición ha sido el estudio y la aplicación de la administración pública a través de modelos clásicos, europeos o anglosajones que nos han distanciado de la realidad de los países de la región. Y, lo peor de todo, de la ausencia de estudios y de corrientes regionales sobre la administración pública.

En un excelente trabajo que no tiene desperdicio, el grupo de investigadoras/es del INAP Argentina hizo una exhaustiva investigación con antecedentes de toda una década y aplicó, además, de manera importante, métodos y técnicas prospectivas con una metodología que califican de «ambiciosa»; cuatro elementos que desglosados dieron una cantidad considerable y total de 16 herramientas prospectivas:

1. Revisión bibliográfica
2. Consulta a expertas/os, profesionales y funcionarias/os
3. Utilización de aplicaciones y programas sobre datos e información
4. Presentación sistemática de avances para el debate y la corrección

Que cuantitativamente se tradujeron en:

- Más de 500 textos trabajados en revisión bibliográfica
- 76 entrevistas
- 12 actividades interactivas (conversatorios, grupos focales, método Delphi, talleres)
- 6 *webichats*
- 3 desarrollos de nube de palabras a partir de la aplicación ATLAS.ti (uno por capítulo)
- 3 desarrollos de interacción de variables a partir de la aplicación MicMac (uno por capítulo)
- 150 jornadas internas
- 15 lecturas previas realizadas por especialistas

Claro que sí, el tema lo requería: urgía conocer el impacto del futuro del empleo en la Administración Pública y los escenarios que podrían esperarse de las estructuras estatales ante sus necesidades de cambio.

Sin duda, hemos llegado a un punto de inflexión que requiere tomar decisiones razonadas, congruentes, que permitan vislumbrar los cambios sin actitudes reactivas que han hecho mucho daño al ser solo salidas y no soluciones a las problemáticas, cuyas consecuencias estamos y estaremos pagando durante mucho tiempo.

Con un gran tino al seleccionar la prospectiva para la indagación, se ratifica su utilidad. La prospectiva, efectivamente, es una mirada holística, transversal, que puede desentrañar en el pasado la explicación del presente y con ello direccionar el futuro o los futuros deseables, posibles, plausibles.

Importante señalamiento el que las/os autoras/es encuentran al considerar cuatro elementos que no pierden de vista al vislumbrar el futuro: los nuevos desarrollos sociotecnológicos, la evolución del orden social, el equilibrio geopolítico en disputa, y los recursos naturales y el ecosistema mundial.

La visión panorámica general detecta con precisión tres dimensiones que son clave en la investigación: el empleo, las tecnologías y los cambios en las estructuras de la Administración Pública.

Con mucha claridad, producto de una investigación documental, de campo y de interacción de diversas técnicas prospectivas, se pasa del análisis teórico a la praxis.

Así, nos encontramos con el análisis de lo que nos espera en el devenir al tomar cualquiera de las tres escuelas vigentes: Nueva Gerencia Pública (gobernanza centrada en el mercado), Poligobernanza (gobernanza centrada en la sociedad civil) y Neoweberianismo (gobernanza centrada en el Estado).

La materia gobierno

Además, sin perder el contexto, las/os autoras/es nos llevan a la comprensión del gobierno, y este, a través del tiempo, ha enfrentado muchos embates, en particular acelerados por el modelo neoliberal. Así, pasó desde lo gerencial hasta perder incidencia, fuerza y poder como adelgazado, débil, inútil y fallido. Sin embargo, un gobierno es necesario para llevar el timón, no solo remar.

Muchas acciones tendrán que modificarse cuando el gobierno sea previsor, anticipe con visión prospectiva los posibles cambios y se maneje en la incertidumbre. Gobierno que visualice su papel con estrategias anticipatorias y pondere, por ejemplo, que los programas sociales no son solo dispensario de servicios; no ha de gastar presupuestos en los síntomas sin curar las enfermedades.

Pero, como expresan las/os autoras/es, muchas cosas han pasado que ponen en entredicho las decisiones tradicionales y empiezan nuevas propuestas que llevan a la transformación de las estructuras estatales. Transformación profunda que llevará a una estructuración positiva si sabe hacerse adecuadamente y si se tiene la claridad para encauzarla.

Así, han surgido tres concepciones empujadas por las nuevas tecnologías: el gobierno abierto, el electrónico y el digital.

Sin lugar a duda, afirman las/os autoras/es, las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) serán las que promuevan las transformaciones inmediatas de las estructuras estatales, aun cuando la propuesta de gobierno abierto ya estaba presente. Una prueba clara de su utilización fue durante la pandemia, y llegaron para quedarse.

Así lo observaron las/os autoras/es: el *gobierno electrónico* fue la punta de lanza en materia de modernización pública, con la incorporación de herramientas tecnológicas para que los procesos internos fueran más ágiles, efectivos y con mayores controles. Hasta ahí todo parecía ideal.

Sin embargo, anotan las/os investigadoras/es, el *gobierno digital* implicó un salto de enfoque al instalar la revolución informacional como tema relevante de la agenda de la Administración Pública. En su caso, coloca la recolección, el almacenamiento y la gestión de los datos y la interoperabilidad de los sistemas como funciones estratégicas que permiten optimizar la acción gubernamental del Estado a la vez que facilitan el desarrollo de políticas públicas más efectivas y precisas en su implementación.

Otro concepto, el *gobierno como plataforma* (O'Reilly, 2011), surge de manera parecida a los planteamientos del gobierno digital:

El gobierno como plataforma está compuesto por un ecosistema digital con estándares de datos que permite la comunicación e integralidad de las soluciones tecnológicas dentro de las administraciones públicas y que esto redunde en una mejora en la prestación de servicio a los ciudadanos.

Algo importante que está inspirado en el gobierno abierto es «... la posibilidad de promover el vínculo con actores externos como el mercado, la academia y el tercer sector de manera que mediante un ambiente en común se puedan desplegar de forma colaborativa soluciones innovadoras» (Oszlak, 2020).

El *gobierno abierto*, por su parte, incorpora la dimensión extraestatal: cómo sacar el máximo provecho de las TIC en las relaciones intergubernamentales y, sobre todo, en la relación con la ciudadanía en general y con los actores sociales relevantes para cada política pública en particular.

Es un concepto más amplio que el cubierto por el gobierno electrónico y el gobierno digital, ya que estas categorías son parte de su esencia. Incluso algunas más de las señaladas por las/os autoras/es también lo son, como: la transparencia, el fomento a la participación ciudadana, el combate a la corrupción, el fortalecimiento a la gobernabilidad y, desde luego, el uso de las tecnologías.

Es importante el señalamiento de las/os autoras/es respecto a su análisis: tanto el gobierno electrónico como el digital y el abierto convergen en la promoción del uso de las TIC con el objetivo de acelerar los procesos tendientes a garantizar eficacia y eficiencia en la gestión pública (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo [CLAD], 2007), pero varían en el enfoque, los objetivos y los medios que promueven.

Estas nuevas concepciones pueden verse opacadas por acciones operativas concretas, al enfatizar más el uso de las TIC, y perder la noción de lo verdaderamente importante o dejar sin atender aspectos clave para la mejor gestión pública.

Cuando las tecnologías digitales provocan que todo cambie

Ingresar al núcleo duro de las transformaciones que traerá aparejada la Cuarta Revolución Industrial es una tarea riesgosa, afirman las/os autoras/es, dadas las dificultades que supone proyectar un escenario en constante y vertiginosa evolución. De ahí que sea muy atinada esta construcción de escenarios que propone el texto.

De alguna manera, la pandemia provocó esta aceleración ayudada por la velocidad que podrían imprimir las TIC para generar una nueva infraestructura. La gestión de esta infraestructura plantea tres tipos de desafíos: tecnológicos, presupuestarios y geopolíticos.

Así, se propusieron las denominadas «tecnologías horizontales» e-SIDIF y GDE, y las «tecnologías verticales» TAD y Mi Argentina, esta última con mucho éxito.

Frente a la consulta que las/os investigadoras/es realizaron sobre cuáles son los principales desafíos que afrontan las Administraciones Públicas para tener una interacción con la ciudadanía mediada por interfaces digitales, los problemas que identificaron, de manera principal, se centran en la brecha digital y las asimetrías de acceso y accesibilidad para toda la ciudadanía.

Aquí el riesgo es que el uso de las TIC pueda obnubilar las acciones sustantivas al darle relevancia solo a las metas operativas. Desde luego, aún están pendientes de resolución los puntos de aplicación de las TIC para la reducción de la enorme brecha digital ya detectada con adultos mayores, pueblos originarios y personas que no han tenido acceso a las tecnologías.

Las/os autoras/es bien señalan que es necesario contemplar las diferentes realidades de las/os ciudadanas/os argentinas/os en términos de residencia, nivel sociocultural, conectividad, competencias digitales, acceso a dispositivos o eventuales capacidades diferentes. Adicionalmente, y como observamos, también es muy relevante tomar en cuenta la variable regional cuando se diagraman políticas para cerrar la brecha de acceso.

Reconvertir a las/os agentes

Sin duda, una entre las conclusiones más importantes del libro es la que habla de los empleos que desaparecerán sustituidos por las TIC, y así lo enfatizan: «Un altísimo porcentaje de los puestos administrativos serán destruidos a la vez que crecerá de forma exponencial la demanda de trabajadores calificados para gestionar las nuevas tecnologías». Por lo tanto, urge una reconversión del personal existente y habilitarlo en el manejo tecnológico.

Siguiendo a las/os autoras/es,

Si vinculamos tecnología con empleo público, el tema que surge en primera instancia es la conexión entre la inserción de las herramientas, dispositivos y enfoques que promueve la Cuarta Revolución Industrial y las transformaciones que para ello se precisan en las dotaciones de personal.

Lo más urgente es desplegar una estrategia para reconvertir a las/os agentes públicas/os toda vez que, como vimos, diversas tareas tenderán a la automatización a la vez que crecerá de forma exponencial la demanda de trabajadoras/es calificadas/os para gestionar las nuevas tecnologías.

La importancia de agentes con habilidades tecnológicas actualizadas fue muy notoria en ocasión de la pandemia, que hizo las veces de un cuasilaboratorio para explorar el futuro. Es claro que quienes tenían familiaridad con el manejo de las comunicaciones remotas y de los programas sustantivos y de gestión pudieron más fácilmente plegarse a la horizontalidad y descentralización operativa ocurrida en ocasión del aislamiento social, preventivo y obligatorio (ASPO).

El escenario futuro, entonces, implica la necesidad de importantes cambios en cuanto a las competencias y habilidades tecnológicas; allí el cuello digital será central en las administraciones públicas.

Así analizados los escenarios probables, se observan los puntos de fuga que postulan los tres modelos de administración pública que pugnan por instalar sus valores y proyecciones en la Administración Pública.

El camino de la esperanza de la transformación

El difícil camino de la esperanza de la transformación lleva a la reflexión de muchos puntos que las/os autoras/es han señalado y que deben integrarse para su eficaz resultado.

Los cambios son necesarios. No se puede avanzar en un siglo dominado por la tecnología y amenazado por la inteligencia artificial si no controlamos estas categorías, y si seguimos aplicando las normas, valores y conocimientos del siglo pasado, incluso del siglo xix y hasta más atrás.

No es solo con voluntad que las cosas pasan, es con acción. De ahí que deba mantenerse una actitud proactiva ante el futuro, esto es, hacer que las cosas pasen, adelantarse a lo que vendrá y tener un conjunto de estrategias a partir de diversos escenarios para poder construir el más deseable. Esta es la visión prospectiva.

Ya hay nuevos actores en el debate estratégico y nuevas formas de acción colectiva hacia el consenso con los diversos grupos de la sociedad para llegar a la configuración de políticas públicas robustas no correctoras ni reactivas, a partir del diseño de un sistema de inteligencia colectiva con estrategias de información completa sobre temas de necesidades básicas y sociales.

Los gobiernos deberán evitar las planeaciones pobres, erráticas y contradictorias. Para ello, deben tener una visión integradora que vaya más allá de la estrategia respecto de su implementación mientras enfrenta los obstáculos que se le presentan. En el último capítulo, las/os autoras/es manejan varios de ellos. Es difícil darles un orden y las circunstancias los vuelven de resolución simultánea.

Aunque podemos enfrentarnos a situaciones comunes, todavía siguen pendientes algunos aspectos que podrían parecer triviales, pero que se vuelven cruciales. Es necesario desde considerar que las políticas sociales no deben ser asistencialistas hasta buscar la manera de mantener la calma en temporada de impuestos.

Por ejemplo, mantener una gran distancia entre la política pública y su implementación. Cuando las/os jefas/es delegan la ejecución, antes tuvieron que pasar por las leyes, las normas, la política general de gobierno, el despacho ministerial, las direcciones, y aún fuera del aparato estatal, incluso las prácticas de algunos grupos de poder nacionales y extranjeros con cabilderos especializados.

Para que las acciones fluyan es necesaria una información continua, veraz y creíble. De ahí que se vuelva difícil el trabajo colaborativo: intra e interinstitucional. No hay comunicación y, a veces, ni siquiera hay interés en ella.

Se requiere una evaluación constante de los resultados cualitativos concretos. Hay temor al control interno (ya sea de la persona o del área acerca de la gestión de resultados). Es importante construir sistemas de control internos, pero también externos para vigilar a los internos (sistemas vigía).

Con mucho tino, la investigación revela que no hay estructuras flexibles creadas para adaptarse a los cambios actuales —incluso de mentalidad— y que se requiere revisar las tareas ya obsoletas de las entidades públicas, y volverlas trabajos útiles y necesarios para el momento actual. Enfrentar la necesidad de actualizar, capacitar y hasta crear o desarrollar el potencial del capital humano que se tiene.

Pero es una tarea que no termina ahí: es fundamental no perder de vista las variables del entorno que impactan como retos de largo plazo.

- Crear confianza a través de hechos y resultados contra la corrupción y la impunidad.
- Evitar la polarización social.
- Obtener recursos adicionales con trabajo conjunto entre organizaciones públicas y privadas, nacionales e internacionales.
- Tener siempre contemplados los mínimos para la vida placentera y digna. No descuidar a los pobres, pero tampoco a la clase media sobre la que se funda una buena parte de la economía.
- Conservar una visión de desarrollo económico y social equilibrado, justo y sostenible (elevar el nivel de vida, industrialización, emprendedurismo, vínculo entre formación y demanda de habilidades).

Resulta innegable, según las/os autoras/es, que al 2030 será necesario producir cambios de fondo en la estructura organizativa de las administraciones, y agregaremos que el futuro tendrá que iniciar desde este presente.

Sin duda, la parte más importante de toda esta labor —en que coincidimos sin discusión— es que el texto marque las líneas centrales del futuro estatal.

*Guillermina Baena Paz*¹

¹ Licenciada en Ciencias de la Información, magíster en Administración Pública y doctora en Estudios Latinoamericanos. Desde 2004, se dedica a la prospectiva y actualmente es coordinadora del Seminario de Estudios Prospectivos (Facultad de Ciencias Políticas y Sociales [FCPS]-Universidad Nacional Autónoma de México [UNAM]) y vicepresidenta de la región latinoamericana de la World Futures Studies Federation. Dirigió la *Revista IAPEM* del Instituto de Administración Pública del Estado de México e impartió clases, diplomados y especializaciones tanto en el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) de México como en el IAPEM.

Prólogo

Introducción

Para poner en valor el libro que tengo el gusto de presentar, es menester situarlo en el contexto en el cual surge. En una situación prepandemia, Sergio Bitar (2019), notable político chileno, argumentaba que América Latina requería un «cambio de chip» para superar grandes desafíos y suplir el déficit pertinente de capacidades gubernamentales (Cuadro 1). En efecto, América Latina vivía una década perdida entre 2010 y 2019, de bajo crecimiento, alta desigualdad y violencia. Posteriormente, la pandemia por COVID-19 agravó aún más la situación, convirtiendo la región en las más golpeada del mundo (Banco Mundial, 2020; Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL], 2020, 2021a, 2022)¹.

Cuadro 1. Grandes desafíos y déficit de capacidades gubernamentales

Grandes desafíos	Déficit capacidades gubernamentales
<ul style="list-style-type: none"> • Superar la obsolescencia gubernamental • Promover el diálogo sinérgico y productivo del gobierno y la academia con el sector privado y la sociedad civil • Generar innovación institucional • Afrontar el cambio científico y tecnológico 	<ul style="list-style-type: none"> • Revolución Industrial 4.0 • Cambio geoeconomía global • Integración y nuevas alianzas en un mundo multipolar • Gobernabilidad democrática con ciudadanas/os empoderadas/os • Inclusión social y reducción de desigualdad • Desarrollo sostenible y cambio climático • Nuevos perfiles educativos y gerenciales

Fuente: Bitar (2019).

En la actualidad, en medio de una profunda crisis y un agudo cambio estructural global, es necesario y pertinente abrir caminos de salida para la recuperación plena de los países de nuestro hemisferio, el bienestar y la calidad de vida de todas/os sus ciudadanas/os. Están en juego las alternativas futuras de supervivencia, crecimiento y desarrollo de la región. De acuerdo con Bitar *et al.* (2021)², varios elementos deben caracterizar una nueva mirada sobre el giro de fondo que se requiere:

¹ Banco Mundial (9 de octubre de 2020). La región de América Latina y el Caribe debe contener el costo de la COVID-19 mientras espera por una vacuna (comunicado de prensa);

CEPAL (2020). *Construir un nuevo futuro: una recuperación transformadora con igualdad y sostenibilidad*;

CEPAL (2021a). *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe (2021)*;

CEPAL (2022). *Una década de acción para un cambio de época. Quinto informe sobre el progreso y los desafíos regionales de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe*.

² Bitar, S., Máttar, J. y Medina Vásquez, J. (2021). *El gran giro de América Latina: Hacia una región democrática, próspera, equitativa e incluyente*. Universidad del Valle.

- El panorama global hace inviable los escenarios inerciales. Seguir como venimos no ofrece las respuestas que el entorno necesita.
- Gobernar como antes no es una opción. No se puede gobernar con una visión cortoplacista e improvisada, donde no se soluciona nada de fondo.
- Es necesario aprender de las crisis y hacer las transformaciones necesarias.
- Se requiere incrementar sustantivamente las capacidades esenciales para poder llegar a un escenario de transformación integral. Es preciso trabajar en la capacidad de gobernabilidad democrática, la inclusión social, productiva, tecnológica y humana educacional, en la capacidad de anticipar y mitigar el cambio climático y en la capacidad de acción internacional conjunta, como lo que se necesita para que un Estado sea capaz.
- Es fundamental propender por la resiliencia institucional, estamos en la obligación moral de buscar alternativas a las crisis recurrentes de las instituciones y trabajar en pro del cierre de brechas en todos los órdenes.
- Las universidades deben asumir este reto. En el momento histórico actual no basta con atender ágilmente al mercado. Las universidades tienen el imperativo ético de liderar el desarrollo humano y sostenible de la región. Pero ello solo se puede lograr y acelerar en la medida en que se potencien las capacidades necesarias para superar los grandes desafíos y abordar los profundos déficits gubernamentales mencionados.

La pertinencia, relevancia e innovación del texto

Oportunamente, este libro llega para abrir caminos sobre los futuros posibles del empleo público, las tecnologías digitales y las estructuras estatales, que, según lo visto, constituyen un pilar fundamental de la respuesta institucional al cambio estructural global en el que estamos inmersos en un horizonte hacia 2030/2050.

Pero su aporte no solo tiene que ver con llegar en el momento en que se necesita, otro mérito fundamental es que interesa a un público amplio. Si bien su reflexión está delineada a partir del caso argentino, el resultado genera interés a escala regional, por tratarse, en la mayoría de los casos, de esquemas equiparables. En cuanto al lector-objetivo del texto, este fue pensado para circular en ámbitos académicos relacionados con las Ciencias Sociales, en general, y el estudio de la Administración Pública, en particular —politólogas/os, sociólogas/os, administradoras/es gubernamentales, etc.—, y entre funcionarias/os nacionales, provinciales y municipales interesadas/os en las nuevas lógicas que impregnan incipientemente el ámbito en el que se desenvuelven en tanto decisores.

Otro rasgo que enriquece la reflexión, a mi entender, es su origen y su modo de producción inter, multi y transdisciplinario, derivado de una articulación interinstitucional y una combinación metodológica muy interesante que cubre fuentes de conocimiento basadas en la evidencia, la experticia y la interacción. De una parte, el colectivo de autores surge de la sinergia entre la Unidad de Prospectiva y Escenarios

Futuros (UPEF) del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) y el Centro de Investigaciones en Administración pública (CIAP) de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires. A su vez, la UPEF consta de tres subequipos constituidos *ad hoc* y conformados por investigadoras/es del INAP y del CIAP, con el fin de abarcar analíticamente la totalidad de cada una de las tres dimensiones bajo estudio que, al cabo de las investigaciones y actividades desarrolladas, tomaron forma de capítulo: empleo público, tecnología y estructuras del Estado.

Los tres equipos mencionados utilizaron una multiplicidad de métodos y técnicas, entre las que se destacan: entrevistas, actividades interactivas (*focus group*, Delphi, conversatorios, etc.) y *softwares* específicos, entre otros, con el objetivo de dar cuenta de las diferentes perspectivas y visiones desplegadas sobre los temas abordados.

Respecto del análisis del empleo público y su delineamiento prospectivo, el equipo trabajó en los siguientes tópicos:

- El empleo estatal de la República Argentina en sus tres niveles: nacional, provincial y municipal. En la línea de base, se dividió el análisis en cuatro sectores: administración general, salud, educación y seguridad/defensa.
- El Escalafón General de la Administración Pública Nacional (APN). Se trabajó centralmente sobre tres dimensiones:
 - Los cambios requeridos por la Cuarta Revolución Industrial en los perfiles de la/del empleada/o tipo con la introducción del concepto de *cuello digital* como novedad saliente.
 - La organización general del trabajo (en particular, a partir de la creciente virtualización).
 - Las pautas para la trayectoria del trabajo, en particular, el ingreso (reclutamiento y selección), la carrera y las estrategias de capacitación.

En cuanto al tratamiento de las tecnologías digitales en la Administración Pública, se caracterizó el rol de las tecnologías en la gestión estatal, con eje en las interfaces digitales; y se aportaron nociones de las perspectivas de gobierno electrónico, digital y abierto. Se estudió su impacto organizacional a partir de diferenciar entre tecnologías sustantivas y de gestión y, dentro de estas últimas, en verticales y horizontales. En la línea de base y en la prospectiva se trabajó sobre cuatro ejes centrales de análisis: infraestructura, sistemas a nivel organizacional, gestión y gobernanza de datos, e impacto en usuarios/os y ciudadanía.

Asimismo, como casos testigo, se analizaron los sistemas GDE, e-SIDIF, TAD y Mi Argentina.

Por último, respecto de las estructuras estatales, se analizó la forma en que la estructura refleja los procesos de división del trabajo y coordinación, y la manera en que ellos serán afectados por la Cuarta Revolución Industrial. Por una parte, en cuanto a la división del trabajo, se abordó la división vertical, es decir, los niveles jerárquicos en que se dividen las administraciones públicas; y la división horizontal, es decir, la cantidad y la diversidad de temas que tratan las unidades estatales. Por otra parte, en cuanto a las estrategias de coordinación, se abordó la coordinación vertical, en tanto articulación entre las autoridades

políticas y operativas y las unidades que cumplen las tareas concretas; y la coordinación horizontal, en tanto estrategias de coordinación entre unidades; además de los órganos rectores como estrategia de articulación global.

El elemento más creativo del texto, a mi juicio, consiste en proporcionar hipótesis y escenarios futuros para poder ver la Administración Pública como un todo, configurando una visión holística e integral de la evolución de la problemática en estudio.

Está claro que las tres líneas de acción desarrolladas, tanto en su línea de base como en su mirada a futuro, tienen una independencia propia; sin embargo, una visión global de la Administración Pública necesariamente debe considerarlas a través de vínculos constantes entre sí y entre otras variables, para ello la elaboración de escenarios sigue siendo un método indispensable.

Este consenso, advertido en torno de los probables desafíos que afrontará la estructura organizativa de la APN hacia 2030 se rompe a la hora de explorar los escenarios deseables. Al respecto, a lo largo del libro se trabajan tres modelos teóricos/ideológicos: Nueva Gerencia Pública, Poligobernanza y Neoweberianismo. Un gran acierto porque facilita el diálogo con las/os profesionales en la materia.

Ciertas salvedades y aprendizajes surgen en la implementación de estas decisiones metodológicas. En primer lugar, algunas semblanzas finales de este estudio apuntan a observar que las miradas de las/os especialistas, expertas/os, funcionarias/os en el tema de empleo público se orientan a un corto plazo y que desplegar o imaginar acciones o situaciones a largo plazo ha mostrado altas dificultades para su proyección.

En segundo lugar, las diferentes posturas frente a los dilemas dependieron bastante de la experiencia laboral y académica de cada entrevistada/o. A modo de ejemplo, difiere sustancialmente lo expresado respecto de la tensión que existe entre la administración central y descentralizada por quienes han tenido un recorrido profesional arraigado en la primera y quienes han estado asociados a la segunda. Vale decir, entre profesionales con una visión nacional y/o regional.

En lo referente a la tecnología, el sesgo de las/os involucradas/os que está inscripto en el desarrollo del *hard* y *soft* (no podía ser de otra manera) deja en un plano complementario el rol social del Estado. De allí que las opiniones convergen en las necesidades de encarar acciones para no quedar desairados en los cambios, independientemente de los efectos que estos puedan tener.

Donde se ha notado mayor discordancia es en el papel de la estructura, el grado de descentralización, coordinación o autonomía, la disponibilidad de unidades, la segmentación funcional y/o temática, entre otros, le dan juego a la dispersión de visiones reinantes.

Palabras finales

Al terminar de leer este libro, que encuentro fascinante, pienso que entre más caóticos y complejos sean los sistemas sociales, más se requiere del desarrollo de capacidades institucionales, las que dependen de los tres temas vitales que han sido tratados aquí: el empleo público, las tecnologías digitales y las estructuras estatales.

Es necesario que las/os dirigentes, pero también las sociedades, puedan entender cabalmente las consecuencias futuras de sus decisiones en esta materia. La pandemia demostró que la región requiere Estados activos, preactivos y proactivos, que sean capaces de prepararse frente a los cambios esperados e inesperados; necesitamos Estados inteligentes, capaces de aprender y resilientes, capaces de adaptarse en forma creativa (CEPAL, 2021b)³.

Este Estado pasivo y reactivo que tenemos se ha acostumbrado a esperar que las cosas pasen para poder actuar. Este Estado está diseñado para actuar en situaciones de baja complejidad que requieren soluciones estructuradas. Pero, en situaciones de mediana y alta complejidad, donde los problemas son semiestructurados o no estructurados, la posición pasiva y reactiva de los gobiernos ya no es suficiente.

Nuestra sociedad requiere nuevas y mejores capacidades para enfrentar cambios de mayor complejidad y situaciones caóticas, que cada vez son más frecuentes. Para ello es indispensable que los núcleos y centros de poder y toma de decisiones, el Congreso de la República, los ministerios en su integralidad y la misma Presidencia de la República se permitan replantear la gestión estratégica del Estado para operar en contextos complejos (Medina Vásquez, 2020, 2023)⁴.

Si bien es cierto que muchos de los problemas decisionales que existen en nuestros países son fruto de la corrupción y la falta de transparencia, también la falta de capacidades prospectivas y estratégicas hace que las personas subvaloren la importancia de lo que puede significar para un país o para una región la ausencia de un pensamiento sólido de largo plazo frente a la reforma del Estado. La calidad del pensamiento de los líderes es un factor determinante en la toma de decisiones estratégicas en este campo.

Es mi esperanza que la riqueza de este libro sea bienvenida por las/os lectoras/es y contribuya a iluminar en la incertidumbre y al análisis de las consecuencias futuras de las decisiones presentes.

Javier Medina Vásquez⁵

3 CEPAL (2021b). *Instituciones resilientes para una recuperación transformadora pospandemia en América Latina y el Caribe: aportes para la discusión*.

4 Medina Vásquez, J. E. (2023). *Prospectiva para un mundo interdependiente*. Academia Colombiana de Ciencias Económicas.

Medina Vásquez, J. E. (2020). *Abriendo caminos en la prospectiva de América Latina y el Caribe*. Programa Editorial Universidad del Valle-USACH.

5 Doctor en Ciencias Sociales (Pontificia Universidad Gregoriana, Roma). Magíster en Administración de Empresas y psicólogo (Universidad del Valle, Cali). Prospectivista colombiano. Actualmente es profesor titular de la Universidad del Valle, donde ha sido vicerrector de Investigaciones, director de la Oficina de Planeación y Desarrollo Institucional, y fundador del Instituto de Prospectiva, Innovación y Gestión del Conocimiento.

Prefacio

Ahora que hemos puesto punto final a la investigación, parece prudente volver aquí, al punto anterior al principio, para contarles algunas cosas del detrás de escena.

Esto empezó hace más de una década, cuando desde el Centro de Investigaciones en Administración Pública (CIAP-Facultad de Ciencias Económicas de la UBA) se avizó la posibilidad de incorporar el enfoque prospectivo a nuestro análisis del Estado. Varios años de trabajo en este sentido se condensaron en el libro *El futuro del Estado*, editado por el Consejo Profesional de Ciencias Económicas en 2019.

El texto —que tuvo una repercusión relativamente importante— confluyó con la idea del equipo directivo del INAP de promover una mirada de largo plazo, que sirviera de guía para futuras políticas del sector. Se conformó así un equipo mixto: la Unidad de Prospectiva y Escenarios Futuros (UPEF) con investigadoras/es del CIAP y de la Dirección de Gestión del Conocimiento, Investigación y Publicaciones (DIGECIP) del INAP.

Durante dos años este equipo desplegó múltiples trabajos y actividades (videos, *papers*, cursos, presentaciones), siempre con la idea de un producto final, una síntesis que coronara la faena de la UPEF: el libro que ahora está a su alcance.

Aquí está, llegamos a un texto final que, esperamos, ayude a comprender algunas de las tendencias centrales del futuro estatal.

Muchas de las conclusiones que alcanzamos, en su momento nos sorprendieron con su sentido y hoy nos parecen obvias. Por ejemplo, el anunciado desvanecimiento de los puestos de trabajo de *cuello blanco*, el carácter medular de las tecnologías blandas para optimizar la productividad de las interfaces digitales, o la prevista centralidad de los órganos rectores.

De ustedes, queridas/os lectoras/es, no solo esperamos que se confirmen sus expectativas o se sorprendan con las novedades, sino que, con esta y otras lecturas, se sumen al debate sobre el Estado que necesitamos. En cierta medida, pensamos este libro como un aporte a la construcción colectiva de un programa estratégico de gestión pública, algo que hace décadas no tenemos.

El sentido de este prefacio es destacar —con un tono coloquial y directo— que este libro es una creación colectiva que excede, por mucho, a quienes pusieron en palabras las ideas, los trabajos, las opiniones y la producción de muchísima gente.

En los anexos encontrarán un listado de la importante cantidad de personas que apoyaron nuestro trabajo. Remarcamos que cada una de ellas brindó generosamente información vital y, en ese sentido, son las/os protagonistas indudables de la saga que están por leer.

De esa larga lista de heroínas y héroes, en primer lugar, destacamos a Mauro Solano y a Julián Lopardo quienes, al igual que anteriores autoridades del INAP, fueron los que le dieron el empujón a la UPEF y los impulsores de este libro. En segundo lugar, resaltamos especialmente, la ayuda que recibimos de Alberto

Bonifacio, Carmen Sycz, Jorge Hintze, Ruth Zagalsky, Juan Doberti, Natacha Sarquis, Javier Vitale, Pablo Yoder, Gonzalo Diéguez, Pablo Guevara, Mateo Gómez Ortega, Isabel Duré, Diego Pando, Josefina Vaca, Javier Liaño, Mateo Fusalba, Martín Alessandro y Pablo Fontdevila. Asimismo, destacamos la tarea de Gustavo Badía y Maximiliano Rey, que hicieron las veces de asesores generales, leyeron y corrigieron una versión preliminar del texto.

De más está decir que excusamos a todas/os de los errores u omisiones que el texto pueda tener.

Por último, aunque no menos importante, vale decir que, si bien este libro es producto del trabajo conjunto de todos los equipos de investigación que forman la UPEF, el desarrollo de cada uno de sus capítulos contó especialmente con el análisis de las/os siguientes investigadoras/es:

- Empleo público: Florencia Gala Aubain, Fernando González Galmarini y Damián Greco, con la coordinación de Gustavo Blutman y Horacio Cao.
- Tecnologías digitales: Federico Bisurgi, Camila Chirino, Alejandra Páez Arenas y Rogelio Rodrigo, con la coordinación de Gustavo Blutman y Horacio Cao.
- Estructuras: Melina Levy, con la coordinación de Gustavo Blutman y Horacio Cao.

Los anexos, con información sumamente relevante, se encuentran disponibles en formato digital junto con el libro publicado en www.argentina.gob.ar

Los autores

Buenos Aires, marzo de 2023

Paseo introductorio

Es un incordio el tiempo, no solo porque pasa tan deprisa y no nos damos cuenta y ya estamos muertos, sino por su manía del orden, primero esto, después aquello...

Milena Busquets, *Las palabras justas*, 2022.

A. Un principio...

De aquí en adelante, leeremos un trabajo de investigación y análisis de estudios prospectivos sobre el futuro del Estado y, en particular, de cómo se prevé que será la Administración Pública argentina en las próximas décadas.

Centraremos el desarrollo del texto en tres dimensiones: el empleo público, las tecnologías digitales públicas y la estructura estatal. Estas fueron elegidas no solo por su relevancia, sino también porque, al cruzar horizontal y verticalmente el horizonte de sucesos estatales, son una plataforma óptima para realizar un seguimiento pormenorizado sobre el futuro decurso del Estado.

Con el título *Materia Estado* nos proponemos metaforizar el salto cualitativo de la evolución estatal y asimilarlo a las formas de agregación que tiene la materia. Tradicionalmente, se consideró que los cuerpos podían asumir tres formas: sólida, líquida o gaseosa. Sin embargo, hemos venido a saber que existen otras posibilidades: plasma, supersólida, condensado de Bose-Einstein, etc¹.

La metáfora busca hacer un paralelismo con esta situación, al considerar que ya no alcanza solo con hablar del pasaje de una modernidad sólida a otra líquida (Bauman, 1991). Estamos en un nuevo estadio, en el que nos asomamos a cosas que parecen inverosímiles, como la transformación de la materia en datos e información (Han, 2021).

La *materia Estado* remite a esa mutación que estamos atravesando, que mixtura las formas conocidas. Es una materia que se transforma, pero también es una materia a tener en cuenta en los saberes estatales.

Es a la vez sólida, líquida, gaseosa y cuenta con sus respectivos procesos de fusión, cristalización, vaporización; nuevas formas que aparecen en el Estado para gestionar personal, procesos, estructuras. Pero también involucra nuevas agregaciones como inéditos elementos, contenidos y procesos que se suman al accionar estatal: automatización, inteligencia artificial, *big data*, metaverso, digitalización, virtualización.

¹ El plasma es el estado de agregación de la materia más abundante en el universo (se estima que algo así como el 99 % de la materia se encuentra en este estado). Por el contrario, no se han encontrado en el universo casos de materia supersólida o del condensado de Bose-Einstein (creados en laboratorio).

Creemos que mirar prospectivamente es una estrategia fecunda en la tarea de aprehender las nuevas formas que asumirá el Estado y su Administración Pública... y eso hacemos en nuestro texto. Tomamos el Estado como materia de una currícula que siempre cambia y una materia que se transforma en diferentes estados sólidos, líquidos, gaseosos y otros más.

Acorde con las miradas prospectivas vigentes, la previsión del futuro no se realiza desde un lugar pasivo, sino desde la idea que establece cuáles son las acciones que debemos realizar hoy para alcanzar el porvenir considerado axiológicamente mejor.

El trabajo se inscribe dentro de la corriente de nuevos estudios prospectivos y del futuro ocurrida en las últimas dos décadas y, en particular, de aquellos que exploran las temáticas de Estado y Administración Pública: Baena Paz (2011), Cordeiro (2012), Medina Vásquez *et al.* (2014), Medina Vásquez y Ortegón (2006), Montero Olivares (2014), Ramió Matas (2015), Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL] (2016), Vitale *et al.* (2016), Werthein y Magariños (2017), Blutman y Cao (2019, 2022), Oszlak (2020), Grimson *et al.* (2022), Campos Ríos (2022), Prince *et al.* (2022), Dirección Nacional de Prospectiva y Estudios Estratégicos (2022), Bittar *et al.* (2021)².

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

En la base de estos cambios está un tiempo signado por la Cuarta Revolución Industrial que algunas/os autoras/es consideran diferente de todo lo que la humanidad ha experimentado en los últimos siglos y que conduce a cambios de paradigma sin precedentes tanto en la economía, los negocios, la sociedad como a nivel individual (Scwhab, 2016).

Se sostiene que no solo está cambiando el *qué* y el *cómo* hacer las cosas, sino también *quiénes somos*. Si esto es así, la revolución en ciernes no debería ser encuadrada en los mismos términos que las revoluciones industriales anteriores, sino que implicaría un cambio de era³.

Sobre este telón de fondo, se desató el COVID-19, que produjo un punto de inflexión no solo por cuestiones biológicas, médicas y de salud en general, sino también por las consecuencias sociales, económicas, políticas, culturales y organizacionales que trajo aparejadas.

El paisaje social que marca el contexto presenta unas turbulencias difíciles de parangonar con otras coyunturas de los últimos 45 años: profundos cambios tecnológicos, inestabilidad geopolítica,

2 Los antecedentes se encuentran en un estudio de Gunnar Myrdal (1961), en donde, a modo ensayístico, introduce el tema de repensar el futuro de la acción estatal.

3 La profundidad de los cambios por venir es un tema sujeto a debate. Autores como el citado lo consideran en alguna medida equivalente a lo ocurrido a la salida de la Edad Media, en donde la transformación en todos los órdenes de lo social generó un cambio civilizatorio que dio centralidad a lo humano frente a la naturaleza y lo divino. Otros autores, por su parte, sin negar la importancia de las transformaciones que acaecerán, reducen su trascendencia al considerar que ellas no transformarán las bases del modo de producción capitalista.

Existe una amplia bibliografía sobre este debate en particular y las implicancias de la Cuarta Revolución Industrial en general. Ver, por ejemplo, Han (2021), Blanco Silva *et al.* (2019), Scwhab (2016), Perasso (2016) y Aguilar (2020).

incertidumbre económica, sanitaria y medioambiental. Es en este entorno desafiante que nos propusimos la tarea nada fácil de hacer prospectiva estatal.

Pero, antes de introducirnos de lleno en esta tarea, es conveniente desarrollar algunas precisiones relativas a nuestras estrategias metodológicas.

B. La metodología que utilizamos

Teniendo en cuenta los plazos del trabajo y la especialización de las/os investigadoras/es, adoptamos una metodología ambiciosa, basada en cinco elementos:

1. Revisión bibliográfica
2. Entrevistas
3. Actividades interactivas
4. Utilización de *softwares* especializados
5. Presentación de avances para el debate y corrección sistemática

Desplegamos así una multiplicidad de métodos y técnicas con las que buscamos barrer las diferentes perspectivas y visiones desplegadas sobre los diferentes temas que abordamos.

En cada uno de los tres ejes de trabajo —empleo, tecnología y estructuras— se asumió esta estrategia metodológica bajo condiciones propias para su abordaje, las cuales se describen con detalle en los Anexos del libro. Aquí enumeramos las técnicas e instrumentos utilizados y adelantamos las condiciones en que fueron utilizadas.

1. Revisión bibliográfica
 - Rastreo de referencias y fuentes documentales: búsqueda de información secundaria en la literatura científica y técnica existente. Rastreo de información conceptual, empírica, estadística, normativa, documentos oficiales, entre otros.
 - Análisis retrospectivo: el análisis diacrónico permitió construir una línea de base para los tres ejes de trabajo analizados.
2. Entrevistas: conversaciones semiestructuradas con base en objetivos. Se hicieron entrevistas a funcionarias/os, expertas/os, profesionales seleccionadas/os específicamente (Anexos). A los fines de facilitar el diálogo sobre temas muchas veces delicados, las entrevistas se realizaron bajo compromiso de confidencialidad: si bien se consigna el listado de personas con las que se trabajó

(y se codificaron las intervenciones), no se identifica a quienes hicieron las aseveraciones que se transcriben.

3. Actividades interactivas

- Método Delphi: desplegado sobre grandes áreas temáticas a partir de participantes seleccionadas/os por saber específico y experiencia.
- Grupos focales (*focus group*): desplegados sobre la base de consignas puntuales. Las/os participantes fueron elegidos por su grado de conocimiento sobre el tema por ser funcionarias/os o expertas/os en el tema.
- Conversatorios: avanzada la investigación, se realizaron conversatorios con funcionarias/os y expertas/os para convalidar conclusiones a partir de la discusión abierta sobre problemas o ejes puntuales.
- Talleres interactivos, desplegados a partir de las siguientes técnicas:
 - Juegos de simulación
 - Juegos de rol
 - Imágenes reflejo
- *Webichat*: la interacción en plataformas virtuales permitió relevar información a partir de consignas sistemáticas. El punto diferencial de esta técnica es que nos permitió trabajar sobre grupos numerosos.

4. Utilización de *softwares* especializados

- Análisis estructural (MicMac): *software* que nos permitió realizar un análisis estructural a partir de una matriz en la que incorporamos nuestra modelización, lo cual nos ayudó a establecer las variables esenciales a la evolución del sistema. Se trabajó este método para las tres líneas de acción.
- Análisis cualitativo (ATLAS.ti): *software* que nos permitió construir nubes de palabras a partir de las entrevistas, vínculos e interacciones de variables destacadas. Se trabajó con este método para las tres líneas de acción.

5. Presentación de avances para el debate y la corrección sistemática

- Jornadas internas: debate semanal sobre los avances de diferentes aspectos de las tres líneas de trabajo.
- Lecturas por expertas/os: especialistas seleccionadas/os hicieron lecturas de versiones preliminares del texto completo o de sus capítulos.
- Presentación de versiones preliminares: tanto en congresos, jornadas, etcétera, como así también en revistas especializadas.

En resumen, la estrategia de trabajo y sistematización de la información recopilada fue la siguiente:

- Etapa 1. Carga de información: diferentes tareas de campo que nos permitieron acceder a abundante información cuali-cuantitativa. Una de las estrategias de tratamiento de la información fue su carga en matrices lo que permitió, entre otras cosas, el uso de la aplicación ATLAS.ti.
- Etapa 2. Deconstrucción: en dimensiones y subdimensiones seleccionadas para cada una de las tres líneas de acción, destacamos conceptos, temas y/o problemas relevantes.
- Etapa 3. Categorización: seleccionados los conceptos o palabras clave por cada dimensión (o subdimensión), se establecieron categorías que le dieron contenido y sentido.
- Etapa 4. Construcción: una vez armado el set de categorías, se asignó a cada una de ellas información relevante y se construyó a su alrededor una narración. Diferentes formas de interacción con expertas/os, profesionales y trabajadoras/es sirvieron para validar y/o reordenar categorías y narraciones.
- Etapa 5. Modelación:
 - Desarrollo de escenarios: utilizando los aportes de Godet (2006) y Medina Vásquez (2012) —y con las técnicas enunciadas en este mismo apartado—, se construyeron y reconstruyeron escenarios modelizados que permitieron clasificar los diferentes aportes.
 - Escenarios deseables para las diferentes escuelas: de forma paralela, y a partir de la información recopilada, se desarrollaron modelos de Estado y Administración Pública a partir de tres escuelas: la Nueva Gerencia Pública, la Poligobernanza y la Neoweberiana.
- Etapa 6. Revisión: versiones preliminares de capítulos sobre empleo, tecnología y estructuras fueron sometidas a crítica y revisión sistemática por parte de plenarios del equipo y por expertas/os en cada uno de los temas.

En términos cuantitativos, se emplearon las siguientes técnicas:

- Más de 500 textos trabajados en revisión bibliográfica
- 76 entrevistas
- 12 actividades interactivas (conversatorios, grupos focales, método Delphi, talleres)
- 6 *webichats*
- 3 desarrollos de nube de palabras a partir de la aplicación ATLAS.ti (uno por capítulo)
- 3 desarrollos de interacción de variables a partir de la aplicación MicMac (uno por capítulo)
- 150 jornadas internas
- 15 lecturas de versiones preliminares a cargo de expertas/os

Como se deduce de esta descripción, nuestra tarea de campo tuvo su centro de gravedad en la interacción con expertas/os, profesionales y trabajadoras/es insertas/os en las problemáticas bajo estudio.

A partir de las actividades que enumeramos, obtuvimos un palimpsesto de decenas de documentos que sumaban miles de páginas con opiniones, citas, cuadros, fotos, gráficos y documentos que era preciso seleccionar.

A grandes rasgos, podemos afirmar que hubo dos vías a partir de las cuales algunos conceptos pasaron el filtrado para llegar hasta este texto: a) la repetición (idealmente, la saturación en el caso de las entrevistas); b) la relevancia que se asignaba a ciertos elementos, convalidada luego por el debate en el equipo de trabajo y su aceptación en los avances que se hicieron en presentaciones, congresos, etcétera.

Fue un auxilio importante en la selección y clarificación de la información el uso de aplicaciones auxiliares; en nuestro caso, los citados programas informáticos MicMac y ATLAS.ti.

Como es de esperar, no siempre se logró homologar las perspectivas sobre la posibilidad de ocurrencia e importancia de cada tema entre los diferentes grupos que trabajamos, la bibliografía y los resultados que nos indicaban las aplicaciones.

Tratamos de reflejar estas situaciones en el tono del texto y en la narrativa de cada escenario: los mayores consensos son volcados en términos de visualización del futuro, mientras que aquellos casos en donde no hay aquiescencia se presentan en potencial y, en varios, haciendo notar las diferentes opiniones.

En esta tarea fue fundamental una segunda vuelta de consulta con especialistas que, generalmente, convalidaron nuestros conceptos consolidados y nuestras dudas.

Comentamos un camino fallido: el desarrollo de proyecciones de tipo estadístico. En una experiencia anterior, habíamos desplegado un ejercicio econométrico que resultó bastante fecundo⁴, pero que no pudo repetirse, porque las variables macro se «descontrolaron» durante la pandemia y los resultados preliminares que obtuvimos en las pruebas que realizamos estaban notoriamente distorsionados por esta situación.

Para terminar este acápite, presentamos un resumen de la producción realizada por la Unidad de Prospectiva y Escenarios Futuros (UPEF), espacios a partir de los cuales fuimos testeando con la comunidad académica y profesional los resultados parciales (Anexo 4)⁵:

- 25 presentaciones en eventos
- 11 congresos y jornadas en donde se presentaron avances
- 10 videos de difusión⁶

4 Ver Blutman y Cao (2019, pp. 275 y ss.).

5 Se detalla con más precisión en el Anexo 4 «Línea de vida del Proyecto UPEF».

6 Estos videos se encuentran disponibles en el Canal de YouTube del INAP (www.youtube.com/@INAPArgentina).

- 3 *Cuadernos del INAP (CUINAP)* publicados con avances de la investigación⁷
- 3 trabajos presentados en revistas académicas (uno publicado [Cao y Blutman, 2023], dos en arbitraje)

Más allá del trabajo realizado, nuestra planificación estableció como punto de llegada y elemento central de nuestra actividad la edición de este libro.

C. Algunas precisiones conceptuales sobre temas complejos

Como advertimos, vamos a trabajar sobre el Estado y el futuro. Antes de abocarnos a esta tarea, es preciso desarrollar algunas precisiones conceptuales sobre ambos temas. Continuamos con este paseo introductorio comentando de manera breve y sintética la forma en que los enfocamos en nuestro trabajo.

C.1 El futuro empieza hoy

Nuestra visión de la sociedad considera cruciales las tres escalas temporales: pasado, presente y futuro. Para entenderla, es tan importante la construcción histórica como la situación contemporánea, además de la proyección que la propia sociedad hace en vista de su devenir.

Incorporar el futuro en el análisis no es una tarea fácil, toda vez que pocas cuestiones tienen reverberancias tan multifacéticas como sucede con el futuro, que nos interpela desde una pluralidad de valores, sentidos e imágenes. En nuestro caso, nos asomaremos al porvenir a partir de herramientas prospectivas, un campo de conocimiento dirigido a la interrogación sistemática y organizada del porvenir.

La mirada prospectiva tiene múltiples antecedentes. Los intentos de avizorar el futuro nacen con la propia humanidad y han sido uno de los elementos que definen el proceso civilizatorio.

En la Antigüedad, el porvenir era un designio de los dioses; una de las tareas de los humanos era desarrollar ritos que tuvieran poderes anticipatorios para decodificar el contenido y significado del mañana. La modernidad occidental trocó esos designios en leyes científicas: así como el conocimiento de la mecánica celeste permitía anticipar los movimientos de planetas y estrellas, las leyes sociales permitirían anticipar el decurso histórico.

Los recurrentes fallos en las anticipaciones y las limitaciones para conocer el futuro debido a la complejidad de lo social —además de las paradojas que implicaban el azar y la idea de libre albedrío— reformularon aquellas pretensiones.

⁷ Aubain *et al.* (2023), Cao y Levy (2023), Páez Arenas *et al.* (2023). Estos trabajos se encuentran disponibles en el Portal de Revistas del INAP (<https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/CUINAP/issue/archive>).

En las últimas décadas, el análisis prospectivo ha sido refundado, *pari passu*, con una visión constructivista de la posterioridad⁸. En esta nueva etapa, se ha consolidado el trabajo sobre escenarios, narrativas que realizan aproximaciones a los futuros posibles, probables y deseables.

Una de las prevenciones que tenemos acerca de los estudios del futuro, es que sus conclusiones pueden ser erróneas. Taleb (2008) ha popularizado las limitaciones de la prospectiva —y del conocimiento científico en general— con la anécdota que da título a su libro *El cisne negro*. El autor recuerda que, en el siglo XVIII, todos los cisnes que se conocían en Occidente eran blancos; se habían visto millares de ellos y todos los ejemplares tenían invariablemente ese color, por lo que, afirmar esa condición, parecía incuestionable. El encuentro de cisnes negros en Australia derrumbó una apreciación que era falsa, a pesar de que la lógica y la experiencia con las que se había construido la premisa «todos los cisnes son blancos» era (ilusoriamente) incuestionable.

¿Qué simboliza la metáfora del cisne negro? Que en todo proceso —más aún en el ámbito de lo social— pueden aparecer sucesos imprevistos, difíciles de anticipar, que tienen consecuencias importantes tanto en el desarrollo de los fenómenos vinculados como en nuestra comprensión de esa realidad.

También indica que, al menos con las herramientas con las que las ciencias sociales cuentan en este momento, no será posible controlar todas las variables del desarrollo de la humanidad y, consecuentemente, es imposible anticipar el futuro con certeza absoluta.

A partir del reconocimiento de estas limitaciones —y acicateados por la crítica a visiones que postulaban la objetividad y universalidad de la construcción científica—, se levantaron muchas voces en el siglo XX que objetaban al saber académico en general y, en el caso que nos ocupa, la capacidad de sus herramientas para aprehender el futuro.

Si bien consideramos acertadas muchas de las críticas que se hacen sobre las construcciones académicas (no pretendemos construir conocimiento exacto y neutral), creemos que es fecundo recorrer el camino establecido por el conocimiento científico.

En el tema que nos ocupa, existen numerosos trabajos enmarcados en las disciplinas sociales que, basados en la interrogación sistemática y a partir del uso de marcos conceptuales validados por la comunidad académica y de herramientas para el manejo de datos, han dado resultados valiosos para anticipar —y permitir operar sobre— eventos y tendencias.

En nuestra perspectiva, nos alejamos tanto de las posiciones positivistas que postulan la posibilidad de prever el decurso social (de la misma forma que sucede con los cuerpos en la física newtoniana) como de las posiciones relativistas que equiparan a la ciencia con el conocimiento mágico en su capacidad para abordar el futuro y prever tendencias generales.

⁸ Desde otra dimensión, también en virtud de la posibilidad de trabajar con grandes volúmenes de datos (y del desarrollo de métodos para gestionarlos de manera fructífera).

Pero la revalorización de la prospectiva no ha venido solo de la mano de haber calibrado su potencial de anticipación ni del incremento exponencial en la capacidad de gestionar datos; también se valió de un cambio conceptual al abordar el porvenir no desde un talante pasivo —como *lo que viene*—, sino desde una postura activa: *lo que vamos a construir*.

Para entender la realidad y transformarla, no solo es preciso saber cómo llegamos hasta aquí (la historia) y qué es lo que somos (la descripción contemporánea de la situación actual), sino que también es importante definir hacia dónde estamos lanzados: el camino a recorrer y qué encrucijadas nos propondrá.

La visión que tenemos sobre el futuro nos impacta en la conducta de hoy y nos sugiere qué cosas hay que hacer para evitar o propiciar eventos del futuro (Alonso Concheiro, 2014, p. 3). Ahora bien, si el porvenir es algo que construimos, entonces no hay un futuro único, sino un abanico de futuros deseables que se desarrollan dentro de un área de futuros tendenciales (Figura A).

La imagen de un futuro deseable responde a la proyección subjetiva de los anhelos, temores, deseos e intereses de los actores sociales. Las construcciones mencionadas pueden oscilar de acuerdo con el grado de *libertad* con el que se establezcan las proyecciones, y estas, a su vez, pueden estar muy condicionadas por la realidad del presente.

El diseño y la presentación de los escenarios no solo busca una correspondencia entre la actualidad y varios futuros, sino también estimular la capacidad de elaborar respuestas a circunstancias previsibles, tanto las que obstaculizan como las que propician el advenimiento de un camino elegido por afinidades axiológicas.

Por ello, el objeto de la prospectiva no se encuentra predefinido, sino que más bien se va construyendo en cada ejercicio en función de los objetivos, del alcance, del foco de la cuestión, de la interacción con las instancias que desean utilizar ese conocimiento (Gallopín y Patrouilleau, 2022). O como señala Aceituno Olivares (2017), la prospectiva no se basa meramente en predecir, sino también en considerar otros elementos, tanto para la anticipación como para la construcción del porvenir (Beinstein, 2016; Inayatullah, 2021).

Área de futuros posibles, tendenciales, probables y... abanico de futuros deseables.

La calidad de un escenario, entonces, no se mide solo por su capacidad predictiva, sino también por su potencial para estimular la intuición y comprensión de las posibilidades actuales de una acción eficaz (Schwartz y Vásquez Medina, 1995). Dicho de otra manera, un escenario bien construido no solo refleja la realidad futura, sino que también nos permite aclarar la acción presente a la luz de los futuros probables y deseables (Godet y Durance, 2011).

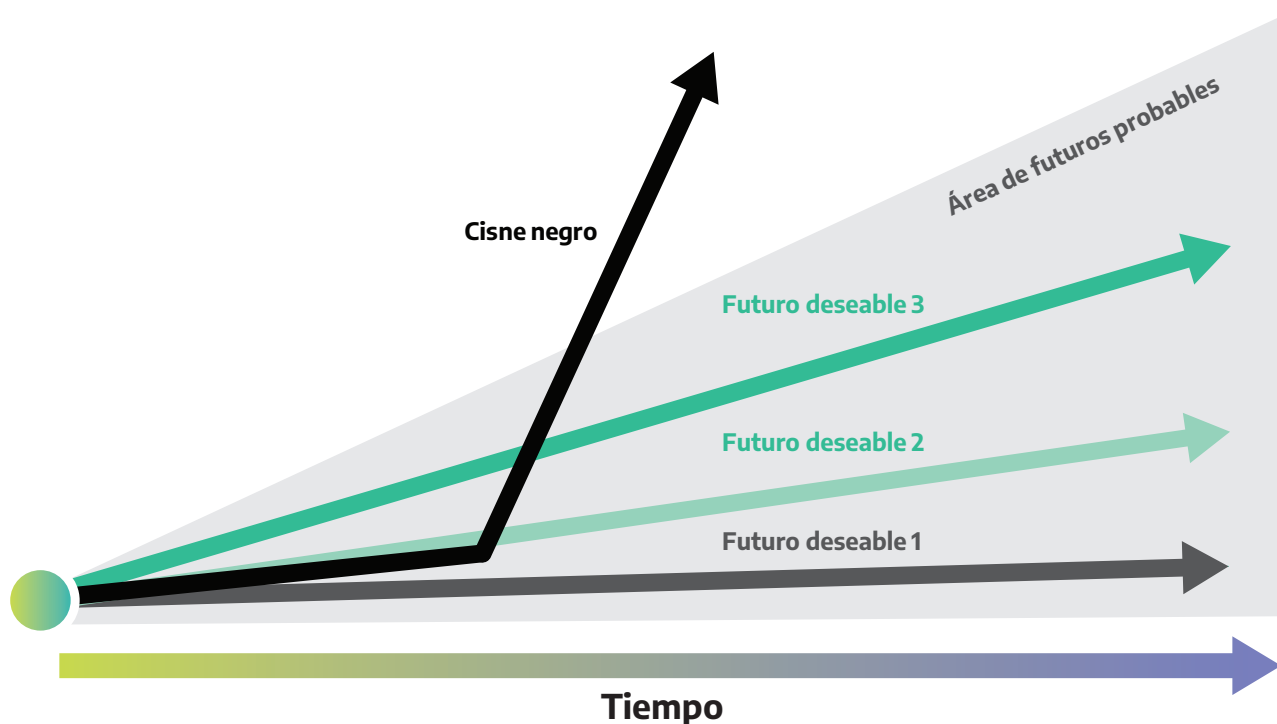
Tomando en consideración los conceptos que venimos desgranando, nuestra interpretación de la prospectiva trabaja sobre las dos dimensiones que citamos: una más general (*área de futuros tendenciales*) y otra particular (*futuros deseables*) (Figura A).

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

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

En la Figura A, a modo de ejemplo, también presentamos un eventual desarrollo en ocasión de la aparición de un *cisne negro*, en donde el decurso de la realidad desborda el área de futuros tendenciales.

Figura A. Área de futuros probables y futuros deseables. Cisne negro



Fuente: elaboración propia.

Las definiciones que venimos desgranando tienen una serie de consecuencias importantes. En primer lugar, implican desechar la idea de un futuro único y pensar en un abanico de futuros posibles, y los que cada actor, organización, sector o individuo podría considerar como deseables.

Pero, así como la idea de diferentes futuribles lleva implícita la incorporación de un ámbito de libertad, también entraña un peligro, pues no es menor el poder que se adquiere si se tiene la capacidad de proyectar la propia visión al conjunto. Es lo que Alonso Concheiro (2014, p. 33) ha denominado *colonización del futuro*, que, asimismo, puede verse como una de las dimensiones de la puja por la construcción de la intersubjetividad sociopolítica.

Complementando lo dicho en el párrafo anterior, la visión que tenemos sobre el futuro no solo influye sobre nuestras expectativas —que ya sería importante, pues el clima social es una variable relevante—,

sino que también tiene impacto en las acciones (en el caso del Estado, en las políticas públicas) que hoy llevamos adelante para evitar o propiciar senderos específicos que nos proyectan hacia el porvenir.

C.2 Acerca del Estado y la Administración Pública

Puede decirse que el desarrollo teórico alrededor del Estado es casi inagotable. El Estado es tan multifacético y ha sido objeto de análisis desde tantos puntos de vista que, en trabajos como este, resulta imposible plantearse siquiera un resumen de los principales enfoques.

En lugar de ese recorrido, expondremos algunas consideraciones para ubicar al lector en nuestra definición operativa y permitir un acercamiento a nuestros ejercicios de construcción de escenarios.

Uno de los elementos fundamentales de nuestro abordaje sobre el tema remite a la división analítica del Estado en dos ámbitos:

- Uno que instituye las pautas más básicas de producción y reproducción social, y que tiene en la moneda y en segmentos fundamentales del derecho (en la Argentina, principalmente la Constitución y los códigos Civil, Comercial y Penal) sus instrumentos más notorios.
- Otro, relativo a su condición de aparato orgánico/institucional, encargado de las tareas de gobierno y de servicios público-estatales: la Administración Pública.

Decimos que la división es analítica, porque, en los hechos, ambas dimensiones están indisolublemente ligadas. Así, «El aparato institucional del Estado (i.e., la administración pública) tiende a expresar las contradicciones subyacentes en el orden social que se pretende instituir» (Oszlak, 2007, p. 123). De manera análoga, «antes o después, los cambios en las relaciones de poder se traducen en nuevos diseños institucionales y en modificaciones en la gestión pública» (Vilas, 2009, p. 25).

Siguiendo nuestra definición, entonces, una dimensión del análisis remite a la forma en que el Estado establece las pautas básicas de convivencia social y juega en el entramado de las relaciones de poder, lo que incluye su rol en el modelo de desarrollo y la estrategia de inserción del sector público en los procesos sociales, políticos y productivos.

La otra dimensión del análisis estatal, la que refiere a la Administración Pública, referencia al estudio de los valores, recursos, tecnologías, instrumentos, dispositivos y estructura organizacional que se despliegan en un momento concreto y que pueden consolidarse en el concepto de *modelo de gestión pública*.

A lo largo de buena parte del siglo xx, las características generales del modelo de gestión pública funcionales al Estado moderno estaban definidas, a grandes rasgos, alrededor de los parámetros racionalizadores de la organización burocrático-weberiana (que no solo se instaló en la esfera estatal).

Esta situación se combinó con la creciente estatización de la esfera pública, cuya representación más clara era el avance —y publicación— del Estado sobre facetas y espacios públicos, generalmente hasta ese momento no organizados o bajo el control de la Iglesia⁹ (Calame, 2009).

En el último cuarto del siglo pasado, el neoliberalismo se ocupó de desestructurar ese modelo. La idea de «Estado mínimo» planteó un nuevo equilibrio con menos responsabilidades y objetivos mucho más modestos, al postular al mercado como piedra angular del funcionamiento social.

Posteriormente, al análisis de esta dualidad Estado/mercado se le agregó un tercer actor: la sociedad civil. Alrededor de la vinculación entre estos tres segmentos, ganó potencia la idea de *gobernanza*, concepto que, además, es clave para delimitar tres modelos de gestión pública de acuerdo con la preeminencia que se postula en cada caso.

Paralelamente, con la desarticulación del consenso weberiano, se fue dejando de lado la visión del modelo de gestión como una cuestión técnica, separada de la puja político-ideológica, a la vez que se fue enlazando de forma cada vez más clara con las diferentes miradas ideológicas del Estado.

De esta forma, cada escuela política tiende a construir respuestas en las dos dimensiones de la perspectiva estatal. Así, no solo toma posición sobre el lugar del Estado y las políticas públicas que considera necesarias, sino que igualmente establece —más o menos explícitamente— el modelo de gestión que considera virtuoso y los dispositivos, herramientas y estructuras de administración pública que propugna por ser más funcionales al desarrollo de su programa de gobierno (Bonifacio, 2018).

Un elemento contextual hace esta situación más notoria: con una profundidad inédita desde los años ochenta, se presentan en el escenario político visiones ideológicas que tienen un altísimo nivel de diferenciación. Y, derivado de ellas, propuestas para la organización estatal notoriamente disímiles.

Para capturar esta situación, trabajamos en una presentación estilizada de tres núcleos conceptuales, de los que se derivan aproximaciones ideológicas y propuestas políticas claramente diferenciadas (Blutman y Cao, 2019; Cao *et al.*, 2015). A continuación, realizamos una síntesis extrema de cada uno de ellos¹⁰.

Nueva Gerencia Pública (neoliberal, gobernanza centrada en el mercado)

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

En términos de la administración estatal, busca trasladar al ámbito de la gestión la preeminencia del mercado como principal mecanismo de asignación de recursos. Por ello, remite a instituciones que lo garanticen a partir de sostener contratos, transparencia en la circulación de información, un orden exento

9 Por ejemplo, las tareas de registro de hechos vitales de la población (i.e., las que actualmente realiza el Registro Civil).

10 Remitimos a los dos textos citados para un análisis en detalle de la génesis y posiciones de cada uno de ellos, como así también de los documentos y bibliografía en los que se han desarrollado sus posiciones.

de violencia y sostenido por la propiedad privada. Estima que la intervención estatal debe continuamente autolimitarse, por lo que es común que apele a estrategias de tercerización/privatizaciones y a procesos de desregulación.

Se considera que el Estado solo debe administrar bienes públicos puros: aquellos que, por ser no excluyentes y no rivales, no pueden desarrollarse bajo lógicas mercantiles. Un ejemplo de bienes públicos puros es la defensa nacional: el hecho de que un individuo de un país esté protegido no reduce la protección para otra/o ciudadana/o, ni se puede dejar de proteger a aquellos sujetos que no pagan impuestos.

Desde lo organizacional, los principales elementos de este enfoque parten de una división tajante entre política y administración, con una mirada tecnocrática de esta última (racionalidad de medios) que tiende a emular el *know-how* del sector privado y a utilizar indicadores cuantitativos para analizar la *performance* administrativa (en particular, los vinculados a la eficiencia del gasto público).

Alrededor de estas ideas se ha construido un prolífico corpus de ideas de administración estatal — profusamente difundido en los noventa— conocido como «Nueva Gerencia Pública» (*New Public Management*).

La Nueva Gerencia Pública ve a las/os ciudadanas/os como agentes externas/os a la Administración Pública, receptoras/es de las políticas gubernamentales y consumidoras/es de bienes públicos.

Poligobernanza (socialdemócrata, gobernanza centrada en la sociedad civil)

Remite a una visión socialdemócrata de la sociedad, que promueve la alianza de los diferentes actores organizados de la sociedad (los llamados «organismos de la sociedad civil»), hacia los que impulsa una articulación horizontal o en red.

En términos de gobernanza, apuesta al liderazgo de la sociedad civil como espacio para contrapesar el poder que empresas hegemónicas pueden alcanzar en sociedades capitalistas, tratando de superar la salida estatal, pues considera que esta se caracteriza por un burocratismo que pone obstáculos y/o esteriliza la participación.

El principio de gestión pública vinculado a esta perspectiva es el modelo participativo, esto es, aquel que fomenta la asociatividad y la participación democrática. Cabalmente, no tiene un modelo estricto de Administración Pública, ya que este cambia en cada caso de acuerdo con la estrategia que permita el liderazgo de la sociedad civil (de ahí el nombre de «Poligobernanza»); más allá de que ha desarrollado instrumentos administrativos derivados de la *accountability*¹¹ y que su influencia es notoria en el enfoque político de Gobierno Abierto.

En este sentido, establece algunos elementos y estrategias que se consideran preferentes: descentralización, equilibrio de poderes, transparencia en la gestión de la información, fomento de relaciones horizontales.

¹¹ Se suele traducir el concepto con el acrónimo «responsabilidad», esto es, ser responsable de un tema y, a la vez, estar obligado a dar respuesta.

Asimismo, relativiza los valores de eficiencia y eficacia, a los que hace depender de la mirada del sujeto ciudadano/consumidor.

Para la Poligobernanza, la/el ciudadana/o no es ajena/o a la organización de la Administración Pública, en tanto la/o considera un sujeto participante en el marco de una sociedad con fuertes lazos comunitarios.

Neoweberiano (nacional popular/populista¹², gobernanza centrada en el Estado)

Expresa la perspectiva de los movimientos nacional-populares latinoamericanos, que vuelven a poner al Estado en el centro de la escena política, en tanto expresión de la voluntad popular. Ello se combina en general con liderazgos fuertes y decisionistas articulados con una sociedad movilizada.

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

En términos de gobernanza, se propone reconstruir el poder transformador de la intervención estatal mellado por la reforma neoliberal de la Nueva Gerencia Pública. No postula volver a la gobernanza «estatalizante» de mediados del siglo xx, sino que propone que en la relación entre los tres grandes actores (sociedad civil, mercado y Estado) sea el Estado quien lidere y fije las pautas generales de su vinculación, en tanto ámbito donde se expresa la voluntad popular.

En cuanto a la mirada sobre la Administración Pública, tiene puntos de contacto con la ola neoweberiana al dar una importancia crítica a lo procesal, dimensión que es vista como un elemento clave e insustituible de expresión de racionalidad en el Estado de derecho.

El prefijo «neo» remite a tres elementos diferenciadores con respecto a la lógica weberiana clásica: 1. la incorporación de objetivos de igualdad e inclusión social como resultado de los procesos (racionalidad sujeta a fines, no solo de procesos); 2. la incorporación de actores sociales y económicos a la gestión; y 3. la posibilidad de aprovechar los avances tecnológicos (emblemáticamente, la inteligencia artificial) para neutralizar o minimizar los clásicos problemas de rigidez, sobrerregulación y desvío de objetivos de las burocracias.

Al igual que en la Poligobernanza, en el modelo Neoweberiano, la/el ciudadana/o no es un elemento ajeno a la organización de la Administración Pública. Interpela a las/os ciudadanas/os en tanto sujetos politizados, parte de un proyecto nacional.

¹² Utilizaremos estos términos indistintamente a sabiendas del debate y discusión que hay al respecto, en el marco de un concepto que se ha «estirado» bastante, muchas veces impregnado de una connotación peyorativa. La discusión ha alcanzado al debate entre populismos de derecha y de izquierda, donde puede distinguirse entre *populismo excluyente*, presente en la Europa contemporánea, y *populismo inclusivo*, localizado en América Latina (Chirino, 2022). Nos restringimos aquí a movimientos específicos que se han dado en América Latina y que pueden llegar a replicarse en el futuro. Para más información sobre este tema, ver Cao *et al.* (2015).

Terminada la exposición de nuestra visión conceptual, finalizaremos este paseo introductorio con una síntesis contextual de los acuerdos prospectivos a partir de los cuales trabajamos y con la explicación de los planteos iniciales de nuestra investigación.

D. Planteamientos iniciales y síntesis contextual de los acuerdos prospectivos

Como anticipamos, si algo caracteriza el contexto es su dinámica compleja —tanto que suele ser resumido con el acrónimo VUCA (volátil, incierto [*uncertainty*], complejo y ambiguo)— que tiende a ampliar el área de futuros probables (Figura A) hasta hacerla inabarcable.

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

Uno de nuestros objetivos es, justamente, tratar de poner algún límite al carácter contingente del futuro que se desprende del contexto VUCA. Concretamente, buscamos establecer un sendero de acción sobre algunos elementos que aparecen como de mayor probabilidad de ocurrencia.

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

D.1 La situación global¹³

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

1. Los nuevos desarrollos sociotecnológicos: no se detendrá la continua transformación de la sociedad y la cultura a partir de incorporar nuevos artefactos tecnológicos a la vida cotidiana. Incluso se prevén algunos cambios revolucionarios, como la rutinización en el uso de la biotecnología. Se espera que, para las próximas décadas, se mantenga o acelere la tasa de transformaciones a un ritmo equivalente al que ocurrió en las dos primeras décadas del siglo XXI.
2. Evolución del orden social: el incremento en las migraciones, y el aumento exponencial de la interacción y la conectividad entre sociedades, organizaciones e individuos —aunque con brechas

¹³ Esta sección es un resumen del análisis en profundidad que se realiza en Blutman y Cao (2019).

territoriales en términos de la calidad de acceso— generará rispideces en función de las asimetrías en los ingresos y en el desarrollo, así como también tensiones entre las distintas culturas. Se profundizará la disputa —entre el Estado y las empresas, entre las propias empresas, entre regiones— por la gestión y regulación de la circulación de información.

3. Un equilibrio geopolítico en disputa: el orden global con centro en el Occidente desarrollado será desafiado por un escenario crecientemente multilateral, con emergencia de nuevas potencias que, en el tema que nos ocupa, instalarán el debate acerca del orden político y del lugar del Estado.
4. Recursos naturales y ecosistema mundial: el crecimiento demográfico provocará que, en las próximas décadas, se expanda velozmente la demanda de agua, energía, minerales y alimentos. Si por un lado esta demanda será un dinamizador de la economía, también impulsará a que se mantengan o incrementen las prácticas contaminantes y las presiones sobre la fauna y la flora. La transformación productiva con sus modos y formas en el marco de la Cuarta Revolución Industrial también estaría incidiendo en este tema.

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

1. La sociedad latinoamericana parece ser parte de la vanguardia mundial en las luchas por la justicia social y la diversidad racial, sexual y étnica. Se espera que la ruptura de relaciones sociales jerárquicas ancestrales tenga reflejos en el ámbito político e institucional. En todo caso, un aumento en las demandas de participación y bienestar generaría nuevos modelos de gestión pública y nuevos desafíos para el Estado.
2. Como región, recibirá los remezones y presiones de la transición geopolítica global¹⁴. La posible «importación» del conflicto global incorpora una serie de escenarios de riesgo para la región. Tal vez el más gravoso de todos —que ya se hace sentir— es el retroceso de la institucionalidad democrática. Pero también se observa una creciente polarización en la que ninguna fuerza se consolida en el poder y da lugar a lo que se ha dado en llamar «empate catastrófico».
3. Los avances tecnológicos permitirán el continuado incremento de la producción agrícola, lo que, a partir de la demanda de alimentos y el incremento de la producción de biocombustibles, conduce a estimar que se duplicarán los precios reales de las exportaciones de este origen. Al igual que ocurre en el resto del mundo, esto tiene como contrapartida fuertes amenazas sobre ecosistemas únicos, lo cual seguramente movilizará actores locales y globales en su defensa.

¹⁴ Una mayor libertad de acción le permitiría explotar su posición geográfica favorable con vías marítimas directas respecto al continente emergente (Asia) y el por surgir (África). De ambos se espera que sean los grandes dinamizadores de la demanda mundial de las próximas décadas, que tendrá un importante componente de bienes basados en recursos naturales, el principal activo de América del Sur.

D.2 Un primer abordaje al futuro del Estado

Como reflejo de un malestar bastante extendido en las sociedades de Occidente, las miradas ideológicas que citamos plantean la necesidad de importantes cambios para el Estado en el escenario 2030/2050. Así, consideran que deberían desplegarse cambios institucionales —en algunos casos, bastante profundos— en línea con superar problemas de falta de representatividad del estamento político y/o situaciones de captura por parte del poder económico.

En el caso de América Latina, diferentes autoras/es remarcan las crecientes dificultades que pueden llegar a tener los Estados para cumplir roles gubernamentales y evitar caer en la categoría de *Estados fallidos*. Estas amenazas están vigentes en la región y son analizadas como escenarios distópicos en varios trabajos (por ejemplo, Cordeiro [2012] y Dirección Nacional de Prospectiva y Estudios Estratégicos [2022]).

De todos modos, cabe destacar que estas transformaciones postulan una continuidad para el Estado en su condición de cemento básico de la sociedad —encargado de fijar las reglas fundamentales de convivencia y gobernanza (y teniendo el monopolio de la violencia legítima para hacerlas cumplir)— así como en los grandes trazos institucionales, que remiten a la voluntad popular ejercida a partir de la división de poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial).

Aun las miradas antiestatistas consideran que será el aparato estatal —por sí o por terceros, en los niveles supranacional, nacional y subnacional— el responsable de velar por los contratos fundamentales que, en última instancia, garantizan los derechos individuales, políticos y sociales.

Lo mismo ocurriría con la Administración Pública. Las ideas básicas de una estructura organizacional encargada de realizar las funciones administrativas del Estado, por mínimo que este sea, se mantienen inalterables en todas las visiones del futuro de corto y largo plazo.

Más allá de esta mirada general, como reseñamos brevemente en los tres modelos en disputa (neoliberal, socialdemócrata, nacional popular), se presentan visiones muy diferentes y en muchos casos opuestas de lo que se espera del Estado, lo que se hace extensivo a los diferentes modelos de gestión pública.

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

Mientras la mirada neoliberal postula subordinar su actuación al desarrollo del mercado, ya que su liderazgo es considerado autoritario e ineficiente —y su acción distorsiona la realidad e impide que se construyan consensos sobre el futuro en libertad—, la posición nacional popular considera que su retirada genera anomia y descomposición, lo que hace imposible construir una visión compartida de futuro. Por su parte, la posición socialdemócrata propone construir desde la sociedad civil una perspectiva alternativa a esta disputa de Estado vs. mercado.

Hay, eso sí, un acuerdo en alguna medida negativo: la impresión de que, a nivel regional, la potencia de las administraciones públicas en capacidad organizacional y regulatoria se está quedando rezagada con respecto al sector privado. Esta situación es doblemente peligrosa, pues su retraso relativo hace que,

técnicamente, les sea cada vez más difícil ejercer potestades de regulación y administración, lo cual, a la vez, podría conducir a que las organizaciones públicas pierdan legitimidad tanto en el ámbito de los servicios públicos como en el de las funciones gubernamentales.

En esta línea, se desarrolla otra coincidencia: sin políticas de Estado es difícil pensar en enfrentar los desafíos que plantea la Cuarta Revolución Industrial. Solo a partir de ellas se podrá avanzar en la organización de un marco político institucional adecuado (Banco Interamericano de Desarrollo [BID], 2016; Cordeiro, 2012; Montero Olivares, 2014; más oblicuamente, Ramió Matas, 2015; Medina Vásquez *et al.*, 2014). Pero justamente, la idea de política de Estado —esto es, aceptada por todos los actores políticos relevantes— es casi inalcanzable en el escenario actual en el que las visiones enfrentadas sobre el rol estatal adquieren una inconmensurabilidad conceptual.

Si bien es difícil encontrar coincidencias en el plano macro, cuando el tema se desagrega en tópicos o políticas puntuales, hay coincidencias con respecto a los horizontes prospectivos e, incluso, en algunas formas de intervención necesarias.

Encontrar esos puntos de acuerdo y disidencia es uno de los desafíos que se proponen en este texto frente a la oportunidad de lograr algunos acuerdos acerca de políticas para la Administración Pública.

D.3 Los planteamientos iniciales

En concreto, nos proponemos delinear una serie de escenarios relativos al futuro de la Administración Pública con miras a 2030/2050. Trabajaremos a partir de describir y articular tres focos de investigación, dirigidos respectivamente a:

1. el empleo público;
2. las tecnologías digitales en la Administración Pública; y
3. la estructura estatal.

La descripción de cada uno de estos focos de investigación se presenta en la Figura B.

Figura B. Focos de investigación y descripción respectiva

Foco de investigación	Descripción
1. Empleo público	<p>Abordaje del empleo estatal de la República Argentina en sus tres niveles: nacional, provincial y municipal.</p> <p>En la línea de base, se dividió el análisis en cuatro sectores: Educación, Gestión administrativa, Salud y Seguridad/Defensa.</p> <p>En un segundo momento, la atención se focalizó sobre el Escalafón General de la Administración Pública Nacional (APN). Se trabajó centralmente sobre tres dimensiones:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Los cambios requeridos por la Cuarta Revolución Industrial en los perfiles de la/del empleada/o tipo. 2. La organización general del trabajo (en particular, a partir de la creciente virtualización). 3. Las pautas para la trayectoria del trabajo, en particular: <ul style="list-style-type: none"> • el ingreso (reclutamiento y selección), • la carrera, y • las estrategias de capacitación.
2. Tecnologías digitales en la Administración Pública	<p>Caracterización del rol de las tecnologías en la gestión estatal, con eje en las interfaces digitales. Nociones de las perspectivas de gobierno electrónico, digital y abierto.</p> <p>Se estudió su impacto organizacional a partir de diferenciar entre tecnologías sustantivas y de gestión, y, dentro de estas últimas, en verticales y horizontales.</p> <p>En la línea de base y en la prospectiva, se trabajó sobre cuatro ejes centrales de análisis:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Infraestructura crítica 2. Sistemas para el desarrollo organizacional 3. Impacto en la relación con usuarias/os y ciudadanía 4. Gestión y gobernanza de datos <p>Como casos testigo se analizaron los sistemas GDE, e-SIDIF, TAD y Mi Argentina.</p>
3. Estructura estatal	<p>Análisis de la forma en que la estructura refleja los procesos de división del trabajo y coordinación, y la manera en que ellos serán afectados por la Cuarta Revolución Industrial. Se trabajaron:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Los niveles jerárquicos en que se dividen las administraciones públicas. • La cantidad y diversidad de temas que tratan las unidades estatales. • Las estrategias de coordinación, y dentro de ellas: <ul style="list-style-type: none"> - La coordinación vertical: articulación entre autoridades políticas y operativas y unidades que cumplen las tareas concretas. - La coordinación horizontal: estrategias de coordinación entre unidades. Los órganos rectores como estrategia de articulación global.

Fuente: elaboración propia.



Un acercamiento al futuro del empleo público

Introducción

*Gira el mundo no alrededor de los que inventan estruendos, sino
alrededor de los que inventan valores nuevos: gira en silencio.*

Friedrich Nietzsche, *Así habló Zaratustra* (1883/2004).

Esquema del capítulo

El tema en la Cuarta Revolución Industrial	Línea de base		Elementos del futuro probable (Escalafón General)	Tres modelos/escuelas		
	Categorías	Todo el empleo SINEP (Escalafón General)		Nueva Gerencia Pública	Poligobernanza	Neoweberianismo
Transición en trabajadoras/es de cuello blanco	Perfiles ante la Cuarta Revolución Industrial	Escasez de cuadros técnicos y de perfiles mixtos (conocimiento tecnológico + sustantivo).	<p>Políticas de reclutamiento y retención.</p> <p>Nuevos perfiles con capacidades en:</p> <ul style="list-style-type: none"> Técnico: interfaces, datos, innovación. Actitudinal: autonomía y autodisciplina. Flexibilidad. Trabajo en equipo. De la cultura organizacional: colaborativa, profundizar valores de lo público estatal. 	Énfasis en eficiencia y reemplazo de personal por tecnología	Énfasis en participación ciudadana y de actores sociales	Énfasis en la transición con el personal existente
		Inadecuación de institutos de ingreso y carrera para reclutar y retener empleadas/os con conocimientos críticos.		Concursos: emular sector privado	Concursos: abiertos al tercer sector	Concursos: idoneidad técnica y de valores
Fractura del mercado de trabajo	Trabajo remoto	Se evalúa como buena su implementación en ocasión del ASPO.	<p>Consenso sobre que deberán realizarse reajustes normativos, funcionales, de infraestructura, etc.</p> <p>Polémica sobre su posibilidad de instrumentación en el corto plazo.</p>	Hacia modelos contractuales flexibles y <i>ad hoc</i>	Carrera para cada sector	Homologación de carreras
		Regreso incompleto a situación prepandemia. Tema central de agenda de expertas/os y profesionales.		Capacitación técnica en temas operativos	Capacitación centrada en inclusión y fomento de pluralismo	Capacitación como clave de transición
Escasez de trabajadoras/es vinculados a la Cuarta Revolución Industrial y perfiles mixtos	Ingreso	Situación de institucionalización diferenciada por sector. Avanzada en Educación, Seguridad y Defensa.	<p>Necesidad extrema de institucionalización, pero desconfianza en la posibilidad de hacerlo.</p> <p>Necesidad de cambiar operatoria vigente, que promueve transparencia, pero es burocrática y poco eficaz.</p>	Reclutamiento con base en el mérito	Reclutamiento con actores vinculados a cada política pública	Reclutamiento sin dejar afuera sectores vulnerables
		Intermedia en Salud (con matices en los distintos niveles jurisdiccionales). Baja en Escalafón General.		Ampliar a todas/os las y los empleadas/os. Generar equivalencias entre diferentes escalafones y sectoriales. Polémica entre tendencia a multiplicar escalafones o a organizar sistemas transversales testigo.		
Trabajo remoto	Carrera	Funcionamiento solo en planta permanente y en carrera horizontal.	<p>Agregar a las tradicionales competencias relacionales y técnicas actividades de fomento del compromiso con el servicio público. Clave para la recapacitación del personal de puestos a reconvertir.</p>			
		Institucionalizada y vinculada a carrera en todos, salvo en el Escalafón General.				

El objetivo de este capítulo es realizar un acercamiento al futuro del empleo público en la Argentina. Abordar hoy alguna arista del mundo del trabajo es una tarea compleja, pues se sabe, todo este universo se encuentra en un momento de profunda transformación a partir de la Cuarta Revolución Industrial. Con ella se han desatado fuerzas que ponen en tensión las reglas de juego del mercado laboral al someterlo a cambios permanentes en un marco de alta incertidumbre.

En este contexto, una buena parte del plantel de trabajadoras/es deberá afrontar, en el corto y mediano plazo, una demanda de capacidades novedosas y sofisticadas.

Y esto ocurre tanto en el sector privado como en el Estado, donde se deberá definir cuál es la estrategia adecuada para construir y consolidar los perfiles laborales que requieren transformaciones que ya están en marcha y se acelerarán en el futuro. Estas estrategias, asimismo, deberían potenciar las aristas positivas de los cambios por sobrevenir, así como también sortear —o al menos mitigar— las turbulencias y los efectos nocivos que puedan ocasionar. Estamos ante cambios de estado también en el empleo público.

Entonces, el desafío se planteará en la tamización y la adecuación, por parte del sector público, de los lineamientos y los condicionamientos que se están avizorando para el futuro mercado laboral (tanto en lo técnico como en lo actitudinal y en lo cultural) y en trabajar para facilitar las transformaciones, reducir la conflictividad —inherente a todo cambio— y mantener y reforzar los valores de solidaridad, inclusión y respeto a la Constitución que se fueron construyendo desde 1983 en adelante.

Dos comentarios relativos al párrafo anterior, donde se traduce lo central de la tarea que desplegamos en este capítulo:

1. Las ideas de «tamizar» y «adecuar» los condicionamientos del mercado laboral tienen diferentes sentidos para las tres escuelas bajo análisis (Nueva Gerencia Pública, Poligobernanza, Neoweberiana), no solo en lo relativo al contenido, sino también a la posibilidad y deseabilidad de promover situaciones más cercanas, más diferenciadas con respecto a lo que ocurre en el mercado laboral en el nivel global. Trataremos el tema con algún detalle en la sección 1.4.
2. Hablamos de valores, elemento que retomaremos cuando abordemos cuestiones actitudinales y la cultura organizacional del nuevo perfil del empleado público (sección 1.3.1). Independientemente de que, eventualmente, se dedique más espacio a la apropiación de los nuevos desarrollos tecnológicos, queremos remarcar que, en nuestra consideración, ocupan un rol igualmente importante las llamadas «habilidades blandas».

En cuanto al contenido de este capítulo, comenzamos la primera sección con un abordaje muy sintético de la situación global del mercado de trabajo en la Argentina y los cambios que en él están en proceso. A continuación, desplegamos una serie de definiciones operativas que serán recuperadas a lo largo de todo el capítulo. Estas se basan en los conceptos de profesionalización de la función pública, en particular, las versiones desarrolladas en el ámbito del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

En la segunda sección trabajamos una línea de base dividida en dos partes. En la primera, abordamos sucintamente elementos de contexto imprescindibles para entender la situación presente del empleo público:

- la lógica del abordaje basado en la profesionalización de la función pública, como ideas subyacentes al desarrollo del empleo público, y
- los datos cuantitativos del empleo en el Estado argentino, discriminado en los tres niveles jurisdiccionales (Nación, provincias, municipios) y en cinco funciones: Seguridad y Defensa, Educación, Salud, Gestión Administrativa y resto del empleo público.

En la segunda parte de la línea de base, realizamos una descripción de la situación del empleo en estas cinco funciones, centrándonos en los arreglos institucionales que establece la normativa vigente y el grado de su efectiva implementación. En particular, trabajamos tres elementos fundamentales: el ingreso (selección y reclutamiento), la carrera y la capacitación de las/os empleadas/os.

Finalmente, en las dos últimas secciones esbozamos escenarios futuros del empleo público de cara a 2030/2050, centrando el análisis prospectivo en la función Gestión Administrativa, y exclusivamente en el nivel de la Administración Pública Nacional (APN).

Es claro que todo el empleo público será interpelado por los cambios que se avecinan, y de ahí la escala con que construimos la línea de base: el conjunto del personal de las administraciones públicas de la Argentina. Pero también, en virtud de la enorme diferenciación que existe entre las cinco funciones, es necesario movernos dentro de una escala más operable, que permita dar profundidad al análisis¹⁵.

Más allá de lo dicho, y *mutatis mutandis*, por un lado, consideramos que muchas de las aseveraciones que hacemos sobre el futuro son asimilables al conjunto del empleo estatal, en particular al que se despliega en el marco de todos los escalafones generales¹⁶. Por otro lado, al tener una línea de base que incluye funciones distintas de la Gestión Administrativa, podemos ver la heterogeneidad existente y la eventual posibilidad de replicar experiencias; por ejemplo, si educación, defensa y seguridad pudieron institucionalizar el ingreso, ¿por qué no lo podrían hacer las funciones de Salud y Gestión Administrativa?

En consonancia con nuestro marco conceptual (ver sección B.1 y Figura A), diferenciamos escenarios probables y deseables. Así en la tercera sección, trabajamos sobre elementos de consenso acerca del futuro del empleo administrativo de la APN que surgen de la bibliografía y de la consulta a expertas/os, profesionales y funcionarias/os. Aquí trabajamos un primer acápite más general —cuyos resultados pueden asimilarse a todo el empleo estatal— y otro en donde nos detenemos en el ingreso, la carrera y la capacitación, más centrada en el ámbito de las/os trabajadoras/es administrativas.

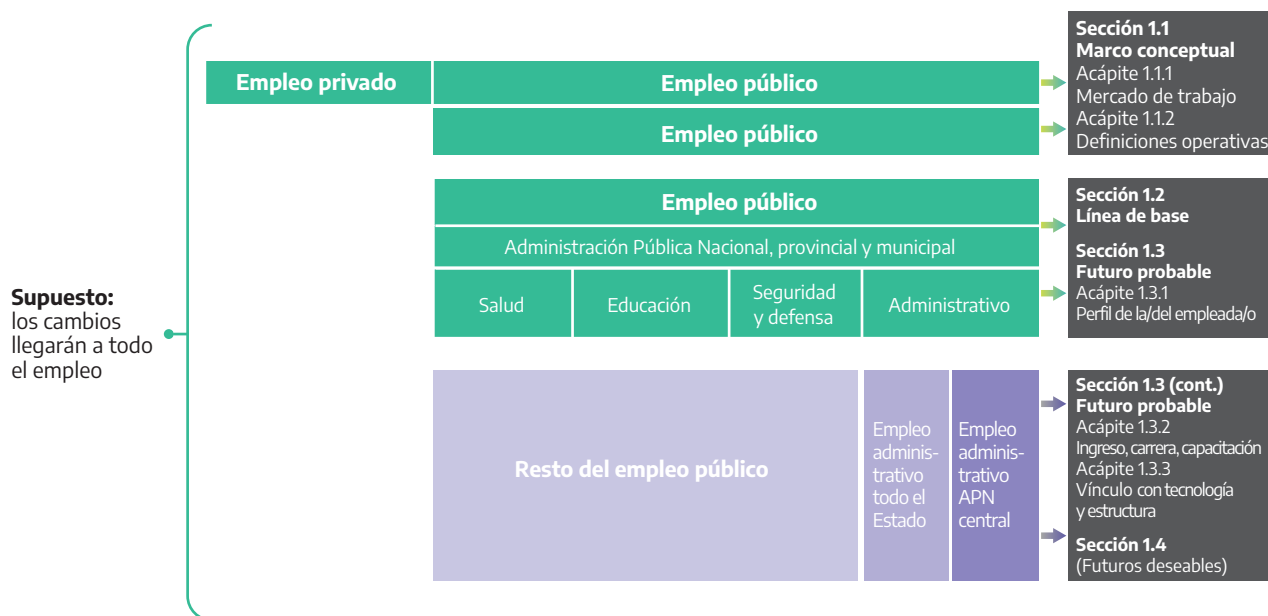
En la cuarta sección, vemos las perspectivas deseables para las tres escuelas en Administración Pública que trabajamos a lo largo del libro: Nueva Gerencia Pública, Poligobernanza y Neoweberiana.

¹⁵ Por lo dicho, queda claro que es preciso complementar este trabajo con otros que establezcan las especificidades de las otras cuatro funciones (Salud, Defensa y Seguridad, Educación y resto del empleo público), como así también mostrar los matices que tiene el tema para el personal de las cuatro funciones en cada provincia y municipio

¹⁶ Los encargados primarios de la función Gestión administrativa.

Un esquema de la presentación se transcribe en la Figura 1.1.

Figura 1.1. Esquema de análisis del Capítulo 1



Fuente: elaboración propia.

Como adelantamos en la sección B, en la elaboración de este capítulo fue clave el desarrollo de una serie de ejercicios diseñados para obtener información primaria: *focus group*, conversatorios, entrevistas, debates, presentaciones en congresos. Asimismo, se realizaron rastreos bibliográficos y consulta documental. Por último, nos servimos de una serie de aplicaciones capaces de procesar importantes volúmenes de información (MicMac, ATLAS.ti). En el Anexo 1, se describe con detalle estas operaciones.

Para terminar esta introducción hacemos notar que este capítulo tiene como antecedente y, en cierta medida es una continuidad de una investigación desarrollada en el Centro de Investigaciones en Administración Pública (FCE/UBA) por Ivanna González y Manuel Yáñez (publicada en Blutman y Cao, 2019). Se realizó un texto de avance del tema que fue publicado como *Cuaderno del INAP* (Aubain et al., 2023), también, se realizaron dos videos introductorios sobre el tema¹⁷.

¹⁷ Los videos se pueden ver en <https://www.youtube.com/watch?v=YHqds1DVSqM> / <https://www.youtube.com/watch?v=ACTfGh5geEo>

1.1 Contexto del mercado de trabajo y conceptos para abordar el empleo estatal

1.1.1 Las transformaciones recientes en el mercado de trabajo

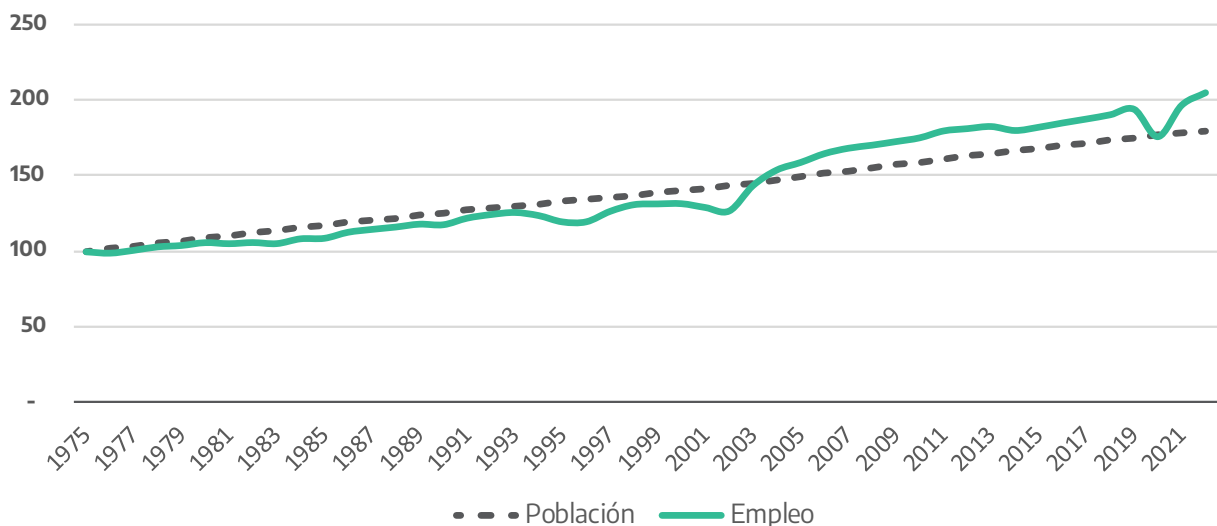
Un análisis cuantitativo global

Se suele fechar a mediados de los setenta del siglo pasado el momento en que se inicia una etapa del capitalismo caracterizada por una reconversión productiva —sobre todo en el contorno industrial de la economía— de alto impacto sobre la cantidad, la localización y el tipo de puestos de trabajo.

En nuestro país, desde esa fecha hasta la actualidad, se observan tres momentos bien diferenciados (Figura 1.2):

1. Medios de los setenta hasta principios del siglo XXI: el número de los puestos de trabajo creció más lentamente que la población.
2. Inversión de la tendencia desde principios del siglo XXI hasta 2019.
3. Caída abrupta del número de puestos de trabajo a partir de la pandemia del COVID-19, que parece haberse revertido en la actualidad¹⁸.

Figura 1.2. Empleo total y población. Años 1975/2021. Para 1975=100



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

¹⁸ La tasa de empleo actual (3.º trimestre 2022) es de 44,2 %, mientras que en el último registro antes de la pandemia (3.º trimestre de 2018) fue del 41,8 % (EPH/INDEC).

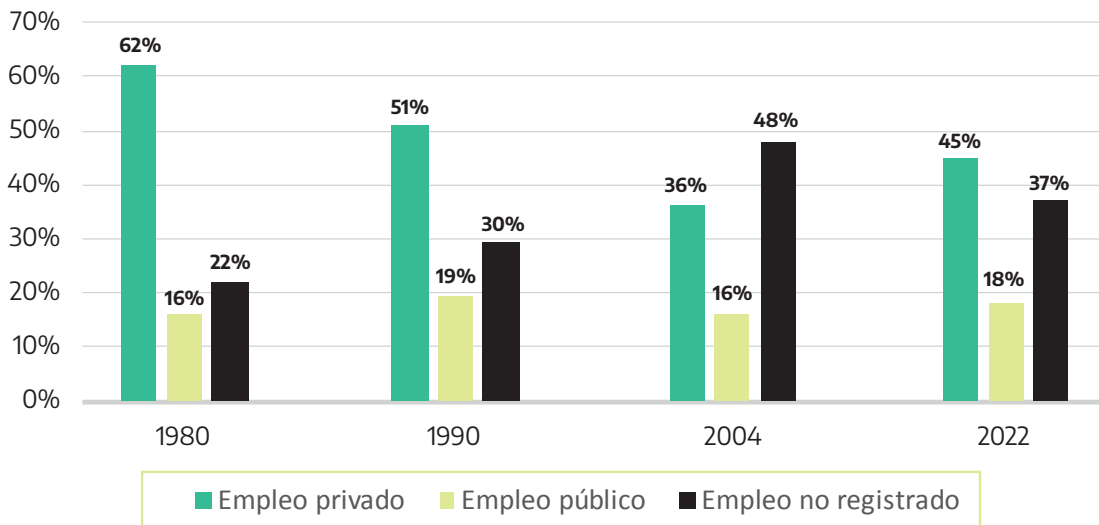
Más allá de los ciclos, lo que muestran los datos es que, contra lo que se previó en muchos textos que analizaban el proceso de reconversión en estos 50 años y de lo que circula como impresión más extendida sobre el tema, no parece existir una tendencia hacia la reducción —ni absoluta ni relativa— de los puestos de trabajo.

La situación que se muestra en la Figura 1.2 se hace más notable si se toma en cuenta la existencia de otras variables demográficas que promoverían otro tipo de evolución de la vinculación relativa trabajo/población: mayor esperanza de vida —que eleva el porcentaje de población pasiva—, incremento de la edad promedio en que los jóvenes toman su primer trabajo, entre otras. En este sentido, es de destacar que trabajamos con la «tasa de empleo» (que mide el porcentaje de población que participa del mercado de trabajo) y no del «nivel de empleo» (que relaciona la población ocupada y la población en edad para trabajar).

Ahora bien, a poco de adentrarnos en otras instancias del mercado de trabajo, se advierte que esta simetría en la evolución de la población y el empleo no significa que no existan grandes y profundos cambios. Particularmente, queremos destacar que hacia 1980 —primer año en que se empieza discriminar el empleo no registrado— este explica el 22 % del total del empleo, mientras que el 62 % del total de los puestos de trabajo eran provistos por el sector privado y el sector público se encargaba del 16 % restante (Figura 1.3).

Las transformaciones globales ocurridas en las dos últimas décadas del siglo XX generaron un importante giro en estos registros. Hacia 2004, cuando el efecto combinado de la crisis económica y las políticas de ajuste estructural alcanzaron su máximo efecto, la incidencia del empleo privado se había reducido en más de 34 puntos porcentuales y casi la mitad del empleo total aparecía como no registrado (Figura 1.3).

Entre 2003 y 2015 se produjeron transformaciones políticas y económicas que revirtieron parcialmente este escenario: en la última medición realizada antes de la pandemia, se había reducido en 18 puntos porcentuales el empleo no registrado. Dos terceras partes de esta reducción (un 12 %) las generaba la evolución del sector privado, mientras que el tercio restante (un 6 %) lo hacía el empleo público. En este último caso, el incremento se debía en gran parte a las contrataciones de personal del ámbito provincial y, particularmente, empleadas/os dedicadas/os a las funciones de Educación, Salud y Seguridad (Cao, 2019).

Figura 1.3. Empleo privado, público y no registrado. Años 1980/1990/2004/2022

Fuente: elaboración propia con base en Series BCRA y Orlando Ferreres (empleo público), tasa de empleo deducida de Empleo NR y empleo público (EPH-INDEC)¹⁹ (empleo privado).

Un importante número de empleo no registrado, que en su gran mayoría se trata de empleo de baja calidad, sumado a la subocupación y la desocupación eleva al 30 % la población que tiene problemas de empleo. No es muy diferente de lo que ocurre en el resto de los países de América Latina²⁰.

Esta estructura de empleo, con sus fortalezas y debilidades, es la que enfrenta los procesos de cambio que describimos a continuación.

Los cambios en el trabajo

Según coinciden especialistas consultadas/os y la bibliografía internacional que trata el tema, está ocurriendo una acelerada transformación del mercado laboral en línea con el advenimiento de una nueva organización automatizada del trabajo que impone la Cuarta Revolución Industrial (World Economic Forum [WEF], 2020).

Un informe de la consultora Manpower Group estimó que para 2025 habría 149 millones de nuevos trabajos digitales. En este marco, aproximadamente la mitad de la nómina de personal de cada empresa precisará algún tipo de recalificación²¹.

En el Foro Económico Mundial se trae al presente este último proceso: alrededor del 50 % del personal que se dedica al *big data* y la inteligencia artificial proviene de otros campos del conocimiento, situación

19 Disponible en <https://www.indec.gov.ar/indec/web/Institucional-Indec-InformacionDeArchivo-6>. Los datos de empleo no registrado comprenden la masa encuestada por la EPH dentro de la categoría cuentapropista. Luego de la modificación metodológica establecida por el INDEC en 2003, la serie pasa a empalmarse con el porcentaje de asalariados a los que no se les descuenta el aporte personal jubilatorio (<https://www.indec.gov.ar/indec/web/Nivel4-Tema-4-31-58>).

20 Ver, por ejemplo, <https://www.ilo.org/americas/temas/econom%C3%ADa-informal/lang--es/index.htm>

21 Citado por el diario *Ámbito Financiero*: www.ambito.com/en-dos-anos-habra-149-m-nuevos-trabajos-digitales-el-mundo-n5650368

que abonaría la hipótesis de que está en curso una masiva reconversión profesional de los puestos de trabajo, transición que se estabilizaría como una «nueva normalidad» del mercado laboral²².

Se identifica cierta expectativa de las/os trabajadoras/es frente a estos cambios. Una encuesta realizada a 7000 empleadas/os en siete países mostró que más del 70 % de los consultados consideraba que la automatización era una oportunidad para limitar las tareas rutinarias y que, formación *ad hoc* mediante, se abrían nuevos espacios para la realización e innovación profesional y personal.

Por supuesto que no todas las labores se transformarán. Hay sectores en los que, al menos por ahora, el cambio genera mayor demanda de personal, pero no necesariamente con formación en temas afines a la Cuarta Revolución Industrial.

Por ejemplo, los ámbitos de la dirección/gerencia superior tienen crecientes necesidades de asesoría por parte de personal especialista en el sector del que se trate, capaz de tener una mirada global y estratégica sobre subsistemas que se vuelven cada vez más sofisticados. Otros ámbitos en donde se están produciendo cambios de este tipo son aquellos que necesitan de la presencia humana para alcanzar ciertos estándares de calidad, como las áreas de cultura, enfermería, relaciones públicas, etc.

En muchos servicios brindados por el Estado (salud, educación, seguridad, acción social, cultura) existe un debate acerca del impacto de la automatización. Por ejemplo, en educación, una parte importante de la bibliografía vincula la excelencia a la ratio de personal docente de alto nivel de competencias por alumno. Otras visiones, por el contrario, sostienen que la utilización de herramientas virtuales hará posible reducir verticalmente el plantel de profesores sin impacto sensible sobre la calidad pedagógica.

Por otro lado, no todos los empleos con posibilidades de ser automatizados acabarán siéndolo en la práctica. Los procesos de cambio, pueden ser inevitables en términos generales, aunque tendrán ámbitos específicos en donde no se produzcan.

Existen sectores en donde se reproducen y mantienen invariables prácticas y puestos laborales acaso condenados a la inminente caducidad. Es posible que en algunos casos los bajos costos del trabajo no alienten el cambio y sus potenciales riesgos, mientras que, en otros, la limitante pueda encontrarse en la baja disposición a la adaptación e innovación de los actores con capacidad de decisión, o que intereses conservadores promuevan regulaciones que dificulten la transformación.

Al respecto el Banco Mundial (2018, p. 48) reconoce los «efectos dispares de la tecnología» e, igualmente importante para nuestro análisis, agrega que «... las predicciones económicas de las pérdidas de empleos inducidas por la tecnología [son] básicamente inútiles (...), sensacionalistas, y despiertan temores [las más de las veces infundados]».

22 Para más detalles, ingresar a <https://www.weforum.org/reports/the-future-of-jobs-report-2020/in-full>

Los últimos datos de empleo a nivel global, que muestran una recuperación cuantitativa en lo relativo a los puestos de trabajos perdidos durante la pandemia, tienden a convalidar la hipótesis: por el momento no se observa un agudo descenso en los puestos de trabajo ni un incremento de la desocupación.

No obstante, confirmando lo que inferimos del análisis de las figuras 1.2. y 1.3, en paralelo a esta relativa continuidad cuantitativa están ocurriendo cambios estructurales en el mercado trabajo. De la consulta a expertas/os, surgió con nitidez la opinión de que se está gestando una fractura del mercado de trabajo, que divide claramente a dos grupos:

- Uno conformado por quienes tienen saberes vinculados con los contenidos de la Cuarta Revolución Industrial. Dada la escasez de personal de este tipo, este grupo ostenta una situación aventajada desde la que pueden exigir condiciones de trabajo favorables y salarios muy superiores al promedio.
- Otro, en el que se encuentra la mayoría de las/os trabajadoras/es que no tienen estas capacidades y que, en un marco de sobreoferta, tienen una posición de debilidad, y deben aceptar peores salarios y condiciones de trabajo.

En síntesis, podría decirse que contra lo que muchos vaticinaron, el costo social de la Cuarta Revolución Industrial no se pagará en términos de incremento de la desocupación, sino a partir de un deterioro en salarios y condiciones de trabajo para una parte importante de la fuerza laboral (Hidalgo, 2018)²³.

Hacia el «cuello digital»

Los cambios que hemos comentado están generando la emergencia de un nuevo perfil de trabajadora/or, al que hemos llamado «cuello digital».

El cuello digital se asocia a un nuevo tipo de empleo, marcado por los cambios tecnológicos ligados a la digitalización. Estos trabajos generalmente son plausibles de adquirir un formato mixto —presencial y virtual— y, en particular, se distinguen por ser capaces de responder ante la exigencia del manejo de herramientas digitales específicas: sistemas de gestión, bases de información, *big data*, ciberseguridad, inteligencia artificial y *blockchain*, entre otros temas.

Si en una etapa anterior vivimos la reducción proporcional de las/os trabajadoras/es de cuello azul (básicamente, obreros de líneas de producción) respecto de los de cuello blanco (aquellos que realizan fundamentalmente tareas de oficina, generalmente administrativas), la gran transformación que se prevé para los próximos años en el ámbito del trabajo administrativo, y que ya se va delineando, implica el pasaje de estas/os trabajadoras/es de cuello blanco a trabajadoras/es de cuello digital²⁴.

23 Más allá de lo dicho, el debate sobre la «desocupación tecnológica» sigue abierto. No deja de ser sugestivo que las empresas emblemáticas de la Cuarta Revolución Industrial (Google, Amazon, Microsoft, Meta, Twitter) por esta época estén generando despidos, en algunos casos masivos.

24 Para más detalles: https://www.clarin.com/opinion/cuello-blanco-cuello-digital-empleo-publico_0_hZN9gXBTvf.html

El proceso fue complejo y combinado. Primero se automatizaron procesos que eran manuales, y eso generó la reducción y la transformación de trabajadoras/es de cuello azul. Dicho de otro modo, lo que tendió a desaparecer fue el obrero que hacía tarea rutinaria y/o basada en la fuerza física; los nuevos obreros fueron técnicos en tareas vinculadas a la gestión de procesos automatizados: en suma, un perfil más parecido a un cuello blanco que al histórico cuello azul.

**Del cuello azul, al
cuello blanco..., al
cuello digital.**

Por otro lado, las tareas de automatización llevaban implícito el incremento del número de trabajadoras/es de cuello blanco, porque su puesta en funcionamiento se correspondía, generalmente, con organizaciones más sofisticadas que generaban una mayor cantidad de puestos en las áreas administrativas.

La reducción numérica de las/os trabajadoras/es de cuello azul significó un cambio de proporciones en el universo laboral y social. La tecnología computacional desempeñó un rol importante en este proceso, ya que permitió automatizar líneas de producción y reducir (y hoy día, hacer casi desaparecer) el típico puesto de obrero de línea de montaje.

Lo que está ocurriendo ahora, como tendencia general, es que ambos casos —los cuellos azules automatizados y remanentes, y los cuellos blancos— se están transformando en «cuellos digitales» indistintos, aunque cada uno sea heredero de funciones «azules» o «blancas». Esto significa que terminó la fase en que el cambio impactó de forma colateral para las/os trabajadoras/es de cuello blanco y que ha llegado el tiempo de su transformación masiva.

En concreto, es el momento en que las/os trabajadoras/es de cuello blanco deben transformarse en empleadas/os de cuello digital. Esto no significa que todos las/os trabajadoras/es administrativas/os desaparecerán, sino que, como veremos, en mayor o menor medida deberán reconvertirse, y muchos en ese proceso cambiarán aspectos esenciales de su perfil, hasta perder su caracterización original (cuello blanco).

La consigna, alrededor de la cual gira este capítulo, es cómo preparar a las/os empleadas/os estatales —en su gran mayoría trabajadoras/es asimilables a una lógica de cuello blanco— para enfrentar esta transición.

Pero antes de centrarnos en estos temas, es preciso desarrollar algunas definiciones sobre las que trabajaremos a lo largo del texto (en el próximo acápite) y afinar nuestra línea de base (la próxima sección).

1.1.2 Las definiciones operativas

En esta sección desarrollamos una serie de definiciones operativas a partir de las cuales se ordenan los conceptos y datos que trabajamos a lo largo de todo el capítulo.

Estas definiciones se conectan de forma congruente con el paradigma profesionalizador, al que consideramos como la fuente de las principales ideas subyacentes en el desarrollo del empleo público en la Argentina y América Latina (ver sección 1.2.1.1).

En nuestro caso, las variables clave para establecer la línea de base y el área de futuro probable de la función pública se desplegarán fundamentalmente a partir de los siguientes elementos:

1. Los mecanismos por los que se produce el ingreso, en particular: a) el ámbito de reclutamiento, b) el mecanismo de selección y c) los procesos de inducción.
2. La existencia de una carrera.
3. Las estrategias vigentes de formación, capacitación y calificación del personal.

Si bien existen otras dimensiones, consideramos que estos tres elementos son clave para realizar un primer abordaje totalizador, un termómetro que permite auscultar las principales características del empleo público, como así también evaluar el avance del proceso profesionalizador.

Para el desarrollo de las definiciones utilizamos fundamentalmente el texto de Longo (2006), el que se inscribe en la línea de trabajo que marcan textos desarrolladas en el ámbito del CLAD y el BID, los más recorridos en lo que hace a la profesionalización de la función pública en América Latina.

En la sección 1.4. del Anexo 1 describimos la conceptualización de todo el sistema de empleo público realizada por Longo y explicamos en detalle cómo se inserta este análisis en ese esquema.

El ingreso

La incorporación o ingreso incluye las políticas, normas y prácticas destinadas al acceso de las personas al puesto de trabajo. Dentro de este campo, diferenciamos tres dimensiones:

1. El reclutamiento, definido como el ámbito —los espacios de la sociedad— en donde se capta el grueso de los candidatos a los puestos que deben ser cubiertos.
2. La selección, que comprende los procesos vigentes a partir de los cuales se elige, dentro de todos las/os postulantes, la/el candidata/o que efectivamente ocupará el puesto vacante.
3. La recepción o inducción, que se define como aquellas políticas y prácticas destinadas a acompañar a las personas en sus primeros pasos en su puesto y entorno.

En el marco profesionalizador, el concepto central para el reclutamiento es el de idoneidad. Concretamente, se busca que la educación alcanzada, la experiencia y la evaluación del desempeño sea consistente con la tarea para realizar en el puesto.

Resulta igualmente importante para el reclutamiento la capacidad de llegar con información a todas/os las/os aspirantes, es decir, que el proceso de ingreso cuente con una estrategia de difusión que garantice que la información llegará a todas/os las/os potenciales interesadas/os, con especial cuidado en evitar limitaciones que terminen por favorecer a algún gremio, sector o parcialidad.

En función de estos elementos que describimos, es relevante visualizar cuál es, finalmente, el ámbito de reclutamiento resultante. En este sentido, se suelen considerar dos dimensiones de análisis:

- El nivel de endogamia del reclutamiento, en el sentido de qué proporción de las/os que participan del proceso de ingreso están en vinculación con la organización que realiza la selección (familiares o amigas/os de miembros de la organización, clientes o proveedores, de localización cercana, etc.)
- El grado de homogeneidad del reclutamiento —por raza, condición social, género, religión, entre otros— en comparación con una muestra de la sociedad.

Ocasionalmente, las distorsiones encontradas han dado lugar a políticas de discriminación positiva, justamente para promover que el reclutamiento supere endogamias u homogeneidades consideradas disvaliosas. En estos casos, la determinación de cupos debe establecerse de forma tal de minimizar el efecto de distorsión sobre la equidad e igualdad de oportunidades, como así también evaluar su posible impacto sobre la productividad.

Aclaremos que el análisis realizado para cada función acerca de la extracción social de los diferentes ámbitos de reclutamiento se basó en las impresiones personales de las/os expertas/os, profesionales y trabajadoras/es consultadas/os. Más allá de que muchas de ellas aparecen como obvias —y en muchos casos se sostienen habitualmente en los debates— hasta donde sabemos no están sustentadas por investigaciones y, en ese sentido, no han sido convalidadas por trabajos empíricos sistemáticos.

En cuanto a la selección, debería tener como base los perfiles de competencias necesarios para el puesto y la adopción de criterios basados en el mérito y la capacidad profesional, técnicamente comprobados para cada candidata/o.

Aquí los elementos clave son la transparencia de todo el proceso, la calidad de los citados criterios por los cuales se asigna una calificación al mérito y a las competencias, la capacidad de controlar veracidad de la documentación que se procesa, la calidad de la evaluación.

En el reclutamiento y la selección los principales esfuerzos del paradigma profesionalizador se dirigen hacia las postulaciones masivas²⁵, con el fin de evitar prácticas desinstitucionalizadas, arbitrarias, con aristas clientelares, de captura gremial o de patronazgo.

Finalmente, la efectividad de la inducción estará dada por la existencia y la aplicación de procedimientos que acompañen a las/os ingresantes en sus primeros pasos dentro de la organización, así como en transmitirles principios y pautas básicas de conducta (Longo, 2006).

Los procesos de inducción se han mostrado muy eficientes en la tarea de orientar a la nueva/o funcionaria/o en su integración a la cultura organizacional, proporcionándole los medios necesarios para la adaptación en su nuevo rol laboral y contractual.

²⁵ Históricamente, y con el objetivo de fortalecer el sentido de pertenencia organizacional, algunos sistemas promovieron ciertos niveles de endogamia que desalentaba esta masividad (por ejemplo, dando prioridad o factor de ponderación dentro de los sistemas de selección a los familiares). En la actualidad, al menos desde lo formal, estas prácticas se están dejando de lado, ya que prevalecen valores tendientes a la apertura.

Adelantamos que en el análisis del ingreso será particularmente importante establecer las diferencias existentes entre lo que indica el marco normativo y las prácticas efectivas de las organizaciones estatales. Por lo tanto, su análisis requirió del abordaje de diversas y múltiples fuentes de información de manera de identificar los mecanismos existentes en el acceso a la administración pública.

Una vez que el personal ingresó, existen una serie de acciones y prácticas destinadas a estimular su crecimiento profesional. Con ellas se busca fomentar las conductas y los aprendizajes necesarios de forma de guiar itinerarios de carrera que armonicen las necesidades organizativas con los diferentes perfiles individuales.

Dos elementos centrales configuran estos estímulos: 1) los mecanismos de promoción en la carrera profesional, y 2) las políticas de formación, capacitación y calificación.

Como se verá más adelante, en la normativa que regula el empleo público argentino, existe una correlación entre ambos subsistemas. Es decir, la dinámica que adopte la trayectoria profesional estará estrechamente vinculada con la formación, la capacitación y la especialización de las/os agentes. Tratamos estos temas —carrera, capacitación y la vinculación entre ellas— en los próximos dos capítulos.

La carrera de las/os trabajadoras/es estatales

Las políticas respecto de la carrera dan marco a los procesos mediante los cuales las personas desarrollan una trayectoria en la estructura organizativa de la que forman parte.

En el caso del empleo público, se caracterizan por un diseño jerarquizado que implica que las/os trabajadoras/es puedan efectuar un recorrido ascendente a través de una serie de niveles, hasta llegar al nivel máximo que les corresponda. Supone la existencia de una cantidad relevante de puestos que son cubiertos mediante la promoción en el marco de una carrera.

La trayectoria puede ser de tipo horizontal (especialización en el puesto) o vertical (ascenso jerárquico), y tiende a estar asociada, tanto al mérito como a políticas de formación y capacitación, destinadas a proveer aprendizajes individuales y colectivos de acuerdo con las necesidades estratégicas de una organización. En los últimos años, la gran mayoría de los trabajos doctrinarios y de análisis sobre las carreras desalientan que la antigüedad sea el componente que explica de manera predominante la movilidad horizontal o vertical dentro de una organización pública.

Es fundamental establecer con claridad las diferentes situaciones escalafonarias y, en cada caso, establecer las condiciones de recorrido de las trayectorias posibles. En este sentido, la existencia de personal interino siempre genera una cuestión compleja, pues esta condición no supone el completo ingreso a una carrera y, por lo tanto, una situación de desigualdad con respecto del resto de las/os trabajadoras/es.

El modelo de carrera estatal está pensado para personal que realice buena parte de su vida laboral vinculada a él. Según una visión hoy bastante extendida, las/os profesionales jóvenes tenderían a realizar experiencias más bien cortas y cambian de empleador con alguna frecuencia.

Asimismo, no se han generado en los modelos de carrera vigentes los instrumentos necesarios para dar cuenta de un problema serio, como es la importancia de incorporar y retener perfiles vinculados a la Cuarta Revolución Industrial, que son muy escasos en el mercado laboral (privado y público).

La formación, la capacitación y la calificación

Incluimos en la formación, la capacitación y la calificación todos los procesos de enseñanza/aprendizaje que realizan las/os empleadas/os públicas/os.

Las políticas orientadas a la capacitación de las/os trabajadoras/es estatales persiguen, por un lado, la eficiencia y la calidad de la gestión pública y; por otro, la profesionalización individual de las/os trabajadoras/es.

Comencemos el análisis definiendo los tres conceptos, que van de lo más general a lo más particular. Así, *formación* da una idea de configuración de perfil profesional más completa y fundamentalmente centrada en una función, mientras que *capacitación* remite a un área de trabajo, y *calificación* a la adquisición de una habilidad específica.

La diferenciación es importante porque, como veremos, existen instituciones estatales que son claramente formativas. Por ejemplo, las que dan la formación vinculada al ingreso en las funciones de defensa y seguridad, que son a tiempo completo.

Por otro lado, sobre todo en el marco de la transición hacia la Cuarta Revolución Industrial, es claro que será necesario que muchas/os empleadas/os públicas/os reciban la capacitación adecuada para complementar su formación inicial o de acceso y adaptarse a la evolución de las tareas²⁶.

Por último, para hacer frente a déficits de rendimiento, complementar el conocimiento profesional y aprender nuevos mecanismos o procesos es posible que sea necesario desarrollar acciones puntuales, como un curso de herramientas informáticas para gestionar datos.

Las políticas y las prácticas destinadas a la enseñanza/aprendizaje dentro de una organización pueden ser diseñadas y provistas por esta —en ese caso estaremos frente a estrategias de capacitación internas y/o centralizadas—; o la organización puede estar ajena a este proceso y exigir simplemente la acreditación de las competencias mediante certificaciones que serán ponderadas por un sistema de calificación diseñado para ese fin.

²⁶ En el marco de la transición es posible que muchos profesionales reformulen su perfil. En estos casos estaríamos hablando más de actividades formativas que de capacitación.

También existen situaciones intermedias —de diseño interno y ejecución terciarizada— y/o la selección de un plan de capacitaciones con base en una oferta específica. En el primer caso, el diseño de las actividades de formación se hace desde un organismo público y luego se contrata a un agente externo para su desarrollo, que puede ser una universidad, un centro de formación, una organización no gubernamental o un consultor individual que provea de estos servicios. En el segundo caso, se fijan objetivos y se busca un oferente que los cumpla en el mercado.

Las funciones bajo análisis

Como adelantamos en la introducción, en este abordaje del empleo público en la Argentina, diferenciamos cinco funciones:

1. Seguridad y Defensa,
2. Educación,
3. Salud,
4. Gestión Administrativa y
5. resto del empleo público.

Realizamos esta división, pues consideramos que es lo funcional lo que define un patrón de contornos específicos que supone diferencias relevantes en la gestión del empleo.

En efecto, para el nivel de generalidad en que nos moveremos, consideramos que las funciones son las unidades de análisis más adecuadas para entender las características del empleo en cada caso. Ocurre que alrededor de una base normativa y un ámbito de actuación común, se despliegan prácticas, culturas e instrumentos bastante característicos, que dan sentido a su agrupamiento. En esta línea, podemos aplicar el concepto de patrón de producción de políticas públicas (Bertranou e Isuani, 2016) al estudio de las burocracias.

Dentro de cada una de las cinco funciones nos concentraremos especialmente sobre los tres elementos de la gestión del empleo mencionados: 1. Ingreso (selección y reclutamiento), 2. Carrera, 3. Formación, capacitación y calificación del personal. Consideramos que estos tres elementos son clave para realizar un primer abordaje de la situación del empleo, un termómetro para medir el avance del proceso profesionalizador.

Para terminar esta sección, reiteramos que —tanto en la línea de base como en el estudio prospectivo— realizaremos una aproximación general, que busca identificar principales tendencias.

Es claro que para hacer un seguimiento en profundidad de los sistemas de carrera habría que analizar particularmente cada escalafón o convenio colectivo sectorial de trabajo dentro de una jurisdicción en especial. Ahora bien; estudiar los cientos de convenios sectoriales y 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, opacaría el objetivo de reconocer tendencias generales.

1.2 La línea de base del empleo público

1.2.1 El mercado de trabajo, el abordaje profesionalizador y los datos cuantitativos del empleo en el Estado argentino

1.2.1.1 Las ideas subyacentes al desarrollo del empleo público: el paradigma profesionalizador

La profesionalización²⁷ del empleo público —postulado enunciado primigeniamente hace dos siglos— termina de instalarse como proyecto normativo de gran parte del globo en la primera mitad del siglo xx. En la Argentina, un indicador al respecto es la incorporación del artículo 14 bis a nuestra carta magna que, entre otras cosas, consagra la estabilidad del empleado estatal²⁸.

Las ideas profesionalizadoras, que fueron más fáciles de escribir que transformarlas en hechos concretos, tuvieron un relanzamiento en la segunda mitad de los noventa cuando, como complemento de reformas centradas en el ajuste fiscal, se llevaron a cabo programas y reformas normativas dirigidas a ordenar el trabajo del personal estatal en el marco de las llamadas «reformas de segunda generación» (Oszlak, 1999).

Este relanzamiento fue apoyado por una serie de textos, el más citado es el de Evans y Rauch (1999/2015, p. 261), que «da crédito a la proposición de que las burocracias estatales caracterizadas por el reclutamiento meritocrático y por las carreras profesionales predecibles y bien remuneradas se relacionan con tasas más altas de crecimiento».

Incorporando diferentes cambios que fueron desplegándose en las últimas décadas, las ideas vigentes de profesionalización del empleo estatal están reflejadas en una serie de documentos publicados bajo la égida del BID (por ejemplo, Longo [2002] y BID [2006a, 2006b]) y los documentos y cartas aprobados por los Estados en el marco del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD, 2003; más oblicuamente 2006, 2008, 2010).

En estos documentos se considera la profesionalización como una intervención sistemática al desarrollo institucional dirigida al fortalecimiento de las capacidades estatales (Siklodi, 2014). Concretamente, para

27 Dada la polisemia del término «profesionalización» aclaramos que aquí lo utilizamos como perteneciente o relativo a la profesión» (RAE) y, en término más concretos, con la idea de fijar reglas de juego formales (institucionalizar) la trayectoria laboral de las/os empleadas/os estatales (y no su acepción que lo asimila a personas que han alcanzado un título universitario).

28 En la reforma constitucional cuasi de facto de 1956. El artículo 14 bis fue una concesión para contrarrestar parcialmente los efectos de la cancelación de derechos laborales generados por la derogación de la constitución de 1949 y de un conjunto de leyes que tenían ese fin (centralmente la Ley 12.921 de 1947).

que el Estado pueda impulsar el desarrollo económico se requiere de una arquitectura que reclute y promueva agentes estatales formados técnicamente con vocación de servicio, eficaces en el desempeño de sus tareas, que adhieran a principios y valores democráticos.

Uno de los principios que hacen a la profesionalización remite a la adopción de mecanismos meritocráticos²⁹, tanto para el ingreso como para la carrera de las/os trabajadoras/es del Estado. Estos principios remiten —en su acepción clásica y etimológica— a que los accesos a las diferentes jerarquías gubernamentales se organizan a partir de métodos objetivos que miden el conocimiento y la capacidad de trabajo de la/el postulante.

La organización meritocrática se presenta como una opción a la idea de que gestión del personal como prerrogativa discrecional de las autoridades (el llamado *spoils system*), situación que, muchas veces erróneamente, se asimila con un modelo patrimonialista premoderno. Avanzar en un orden meritocrático permitiría potenciar la productividad de la Administración Pública, así como preservar una esfera de independencia e imparcialidad en la actuación estatal.

En este orden, una Administración Pública profesional requiere, como premisa inicial, de mecanismos de ingreso a través de concurso o selección pública, con base en los principios de igualdad, mérito y capacidad.

La profesionalización no se detiene aquí, además requiere de la consolidación de un contexto organizacional que evalúe y motive desempeños realizados bajo el interés público y que promueva la continua incorporación de nuevas capacidades. Si bien hay mucho debate al respecto de cómo lograr estos objetivos, en América Latina, generalmente, se los asocia a la existencia de una carrera profesional, con reglas de ascenso basadas en la evaluación del desempeño más que en la antigüedad o la permanencia.

De igual forma, se destaca como virtuosa la promoción de incentivos motivacionales para los funcionarios como forma de mejorar el desempeño de la burocracia y, mucho más aún, la promoción de incorporación de habilidades a partir de políticas de capacitación, formación y calificación permanente de las/os funcionarias/os y de los gestores públicos en general.

Los procesos de enseñanza/aprendizaje se consideran fundamentales para la actualización en nuevas técnicas, habilidades y competencias (tema central en la etapa de transición que estamos recorriendo), para motivar a las/os agentes y para operar sobre la cultura organizacional en valores de democracia, pluralismo e inclusión.

Tomando el SINEP como caso testigo, se observan que estos principios rectores están presentes en las normas que lo regulan. Así lo expresan varios artículos del Convenio Colectivo de Trabajo (CCT) para la APN homologado por el Decreto 214/2006. Veamos, por ejemplo, los principios que rigen las políticas de capacitación del empleo público:

29 Desde hace varias décadas, los principios meritocráticos han sido ácidamente criticados. Trabajos como los de Bourdieu y Passeron (1964/2012) sostuvieron que las ventajas del origen social desnaturalizan la meritocracia: no se premia al más apto pues las diferencias de partida son tan grandes que se presentan como imposibles de redimir a partir de la aptitud o el desempeño. Se ha buscado mitigar este sesgo a través de cupos y sistemas de meritajes que tomen en cuenta el punto de partida y/o valoren otros elementos (por ejemplo, la trayectoria realizada, la sensibilidad o la consideración contextual).

La capacitación tendrá como objetivo asegurar la formación, desarrollo y perfeccionamiento de las competencias laborales del personal a fin de elevar su profesionalización y facilitar su acceso a las nuevas tecnologías de gestión, de acuerdo con las prioridades que el Estado empleador defina en el marco de sus atribuciones de formulación, acreditación, certificación y evaluación de las actividades de capacitación (artículo 72).

En esta misma línea profesionalizante, se plasman los principios de igualdad, mérito y capacidad como ordenadores de la función pública; ética profesional en el desempeño como garantía de un ejercicio responsable, objetivo e imparcial de la función pública; la eficacia en el servicio, mediante el perfeccionamiento continuo; y la transparencia y la responsabilidad profesional en el servicio a la ciudadanía.

Con las especificidades del caso, los escalafones de Salud (Decreto 1133/2009 que homologa el Convenio Colectivo del personal profesional de los establecimientos hospitalarios y asistenciales e institutos de investigación y producción dependientes del Ministerio de Salud de la Nación), Educación (Decreto 1246/2015 que homologa el Convenio Colectivo para docentes de las universidades nacionales y Decreto 366/2006 para los no docentes de las Universidades Nacionales), y Seguridad (Ley 21.965 de la Policía Federal; Ley 19.349 de la Gendarmería Nacional; Ley 26.102 de la Policía de Seguridad Aeroportuaria; y Ley 18.398 de la Prefectura Naval) tienen un perfil en alguna medida equivalente.

Igual situación recorre los convenios sectoriales que regula las tareas del personal de SENASA, del INTA, del INTI, del personal artístico (aquí se distingue entre personal de orquestas y de coros y ballets), del Instituto Nacional de Cine y Artes Audiovisuales, de la Sindicatura General de la Nación, del Personal Civil y Docente Civil de las Fuerzas Armadas y de Seguridad, Fabricaciones Militares, CONICET, Cuerpo de Administradores Gubernamentales, Guardaparques Nacionales, entre otros.

En nuestro caso, y como hemos adelantamos, para establecer la línea de base y el área de futuro probable, abordaremos la profesionalización de la función pública a partir de lo siguiente:

1. Los mecanismos por los que se produce el ingreso, a partir de la selección y el reclutamiento.
2. La existencia de una carrera basada en la valoración del desempeño y en la incorporación de habilidades y capacidades.
3. Las estrategias vigentes de formación, capacitación y calificación del personal.

Como veremos, a pesar de contar con el amplio plexo normativo —y de la sofisticación de muchos de los institutos puestos en marcha— la profesionalización, entendida bajo los registros que enumeramos, tiene una implementación dispar.

Esta «brecha» entre los instrumentos formales y su implementación real ha sido largamente analizada por las/os expertas/os. Oszlak (2009) describe un mecanismo por el cual el proceso tiende a quedar inacabado:

1. Toda reforma del servicio civil debe lidiar con el diseño y la aplicación de varias tecnologías, como los sistemas de concursos y capacitación, que deben ser institucionalizados.
2. A su vez, ello supone la aceptación de criterios sobre los que están basadas esas tecnologías, al punto de que éstas sean incorporadas a la conciencia ordinaria y, por lo tanto, a la cultura. Para ello, el tiempo de implementación debe durar lo suficiente como para que esta naturalización del proceso en la cultura ocurra.
3. Para asegurar la vigencia de este proceso, es necesario el ejercicio continuo de la voluntad dirigencia que sostenga el esfuerzo. La inestabilidad política y/o los cambios de agenda terminan truncando estas políticas antes de su consolidación.

Otros trabajos citan temas como las prácticas clientelares, el alto costo financiero de las medidas necesarias para modificar los sistemas de servicio civil, la resistencia a los cambios por parte de los diversos actores, el carácter exógeno de los modelos de reforma, entre otros, como elementos que dificultan una implementación exitosa en América Latina (Siklodi, 2014).

En el caso argentino, el modelo profesionalizador tiene una implantación desigual. Como veremos, en algunos sectores está bastante avanzado —seguridad, defensa, educación—, mientras que en otros es un proceso incompleto, que no ha logrado consolidarse —los escalafones generales de Nación, provincias y municipios—. A su vez, se observan matices no solo entre las funciones bajo análisis, sino dentro de cada una de ellas en los diferentes niveles jurisdiccionales: el nivel nacional presenta una institucionalización más avanzada, en contraste con el nivel provincial, donde el modelo tiende a retraerse; y con el nivel municipal, en donde la vigencia de instituciones de ingreso, carrera y capacitación es un fenómeno marginal.

1.2.1.2 Los datos cuantitativos del empleo público

Pongamos el foco de atención en el empleo público, donde abordaremos el tema considerando todos los puestos de trabajo del Estado. Aclaremos esto porque es común realizar recortes parciales, por ejemplo, tomar un escalafón y, a partir de sus características, sacar conclusiones acerca de lo que sucede con la suma del empleo público argentino.

Este análisis parte de observar todos los poderes del Estado (Ejecutivo, Legislativo, Judicial y extra poderes) de los tres niveles (nacional, provincial y municipal) con sus respectivas empresas estatales. Se llega así a alrededor de 3,8 millones de puestos de trabajo, los que a su vez dividimos en cinco funciones: 1. Seguridad y Defensa; 2. Educación; 3. Salud; 4. Gestión Administrativa, y 5. Resto del empleo público.

Del conjunto hay dos elementos que queremos destacar³⁰:

30 En todos los casos, los datos son fruto de estimaciones construidas a partir de información documental —muchas veces desmentidas por otros documentos— más informes e impresiones de especialistas. En suma, que no son datos exactos y que pueden tener algún grado de imprecisión. Ahora bien, para el nivel de generalidad en el que trabajamos en el texto, creemos que no inhabilita los análisis que se desprenden de los datos.

- El 80 % del empleo es de orden subnacional; específicamente, la gran mayoría del empleo tiene origen provincial —más del 60 % del empleo— mientras que Nación y municipios ocupan, cada uno de ellos, aproximadamente el 20 % de los puestos de trabajo (Figura 1.4).
- Casi dos tercios del total del empleo se distribuye en las áreas de salud, educación y defensa y seguridad (Figura 1.5).

Figura 1.4. Empleo por jurisdicción

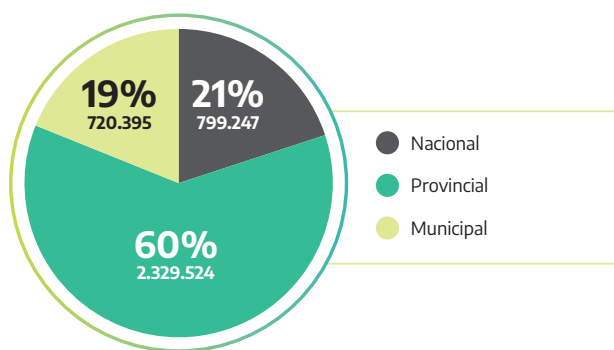
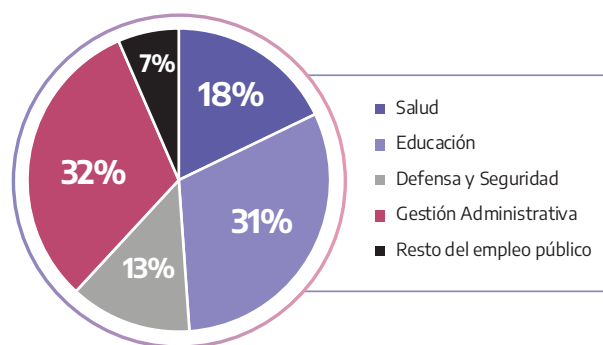


Figura 1.5. Empleo por funciones escogidas



Fuente: elaboración propia con base en datos y estimaciones de INDEC, Ministerio de Trabajo, CIPPEC, Ministerio de Seguridad, Salud, Educación, Subsecretaría de Empleo Público, Orlando Ferreres.

A continuación, describiremos las unidades estatales que comprende cada función señalada en la Figura 1.5, diferenciados en cada caso nacional, provincial y municipal.

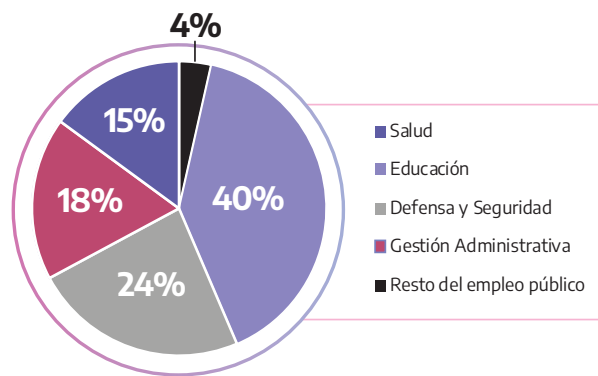
En el nivel nacional trabajan alrededor de 799.247 empleadas/os. El empleo en cada función responde al siguiente esquema (Figura 1.6):

1. Seguridad y Defensa. Seguridad: Personal uniformado de Policía Federal (PFA), Gendarmería (GN), Policía de Seguridad Aeroportuario (PSA), Prefectura Naval (PNA), Servicio Penitenciario Federal (SPF), el Servicio Federal de Bomberos. Defensa: Personal uniformado del Ejército (EA), la Armada (ARA) y la Fuerza Aérea (FAA). Entre ambas funciones representan un 24 % del total (188.000 empleadas/os).
2. Educación, mayoritariamente conformada por los puestos de trabajo de las universidades nacionales. A estos se agregan las/os trabajadoras/es del CONICET y las/os docentes de los institutos de formación superior dependientes de la APN, representa un 40 % (319.000 cargos).
3. Gestión Administrativa, conformada por los puestos de trabajo del SINEP, los comprendidos en el artículo 9 de la Ley 25.164 Marco del Empleo Público, las contrataciones bajo la modalidad

1109, AFIP, ANSES, PECIFA y otros escalafones nacionales³¹ cuyas funciones son homologables representa un 18 % (alrededor de 143.000 trabajadoras/es).

4. El resto del empleo público, conformado por personal de los poderes legislativo y judicial, escalafones mayoritariamente no administrativos³², otros entes³³ y las empresas del Estado nacional³⁴ representa un 15 % (un poco más de 119.000 cargos).

Figura 1.6. Empleo público argentino nacional



Fuente: elaboración propia con base en datos y estimaciones de INDEC, Ministerio de Trabajo, CIPPEC, Ministerio de Seguridad, Salud, Educación, Subsecretaría de Empleo Público, Orlando Ferreres, BIEP (enero 2021), nómina de personal de la Cámara de Diputados y Senadores de la Nación (mayo 2022) y nómina del personal del PJN, Consejo de la Magistratura y Ministerio Público Fiscal (enero 2023).

El empleo provincial (de las 23 provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires), por su parte, alcanza poco más de 2.300.000 puestos de trabajo, lo que lo hace, por mucho, la jurisdicción más numerosa. En términos de las funciones seleccionadas (Figura 1.7), está integrado por:

1. Seguridad (policías y servicios penitenciarios³⁵ de cada provincia), un 12 % del total provincial (283.000 cargos).
2. Educación (incluye la educación común inicial, primaria, media y superior no universitaria, adultos, rural, técnico-profesional, las modalidades especiales y, minoritariamente las universidades provinciales), un 37 % de cargos (852.000 cargos).

31 Ver Figura 1.14.

32 Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI), Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA), TALLERES GRÁFICOS, Contratos Embarcados del Instituto Nacional de Investigación y Desarrollo Pesquero (INIDEP), Personal de Orquestas, Coros y Ballets, Guardaparques y Personal Embarcado de Construcciones Navales.

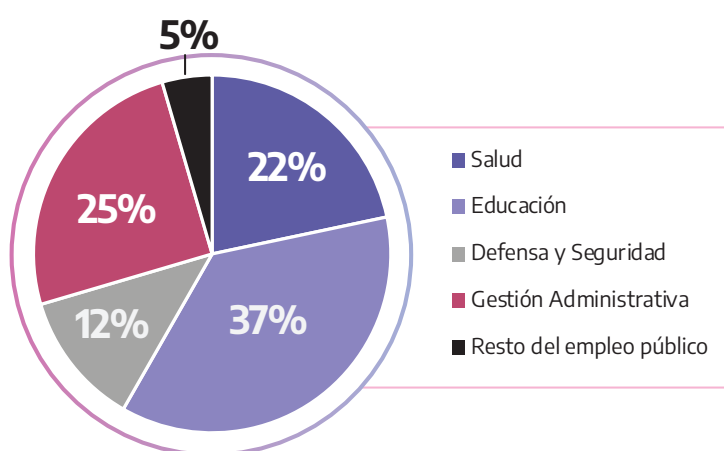
33 Cualquier organización estatal no empresarial, con autarquía financiera, personalidad jurídica y patrimonio propio; esta condición hace que no estén incluidos en el presupuesto de la administración nacional. En esta categoría inscribimos al Instituto Nacional de Seguridad Social, Jubilaciones y Pensiones (INSSJP-PAMI).

34 Incluye las empresas del Estado, las sociedades del Estado, sociedades anónimas con participación estatal mayoritaria, sociedades de economía mixta y todas aquellas otras organizaciones empresariales donde el Estado nacional tenga participación mayoritaria en el capital o en la formación de las decisiones societarias (no están incorporadas al presupuesto nacional). Estas son TANDANOR, TELAM, Canal 7, Casa de La Moneda, Fabricaciones Militares, Correo Argentino, Radio Nacional, Trenes Argentinos Operaciones, Nucleoeléctrica Argentina (NASA), Trenes Argentinos Infraestructura (ADIF S.E.), Administración General de Puertos (AGP S.E.), Dioxitek S.A., Empresa Argentina de Navegación Aérea (EANA S.E.), EDUC.AR S.E., Fábrica Argentina de Aviones «Brigadier San Martín» (FAdeA S.A.), Energía Argentina (IEASA), Yacimientos Mineros Agua de Dionisio (YMAD), Vehículo Espacial Nueva Generación (VENG S.A.), Unidad Especial Sistema de Transmisión de Energía Eléctrica (UESTEE).

35 Existen diferencias en las estimaciones del personal penitenciario. En este trabajo las calculamos en 52.572 agentes, en función de la información provista por la Subsecretaría de Asuntos Penitenciarios del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos para el período diciembre 2021.

3. Salud (hospitales y centros de salud en todos los niveles de complejidad dependientes de las administraciones provinciales), un 22 % del total (505.000 cargos).
4. Gestión Administrativa (escalafón general y otros regímenes asimilables), un 25 % del total (583.000 cargos).
5. El resto del empleo público provincial (principalmente, personal administrativo de los judicial y legislativo, y el personal de las empresas provinciales), un 5 % (105.000 cargos).

Figura 1.7. Empleo público argentino provincial. Año 2021



Fuente: elaboración propia con base en datos y estimaciones de INDEC, Ministerio de Trabajo, CIPPEC, Ministerio de Seguridad, Salud, Educación, Subsecretaría de Empleo Público, Orlando Ferreres.

Por último, en el ámbito de los 2311 gobiernos locales (1298 municipios y 1013 gobiernos locales³⁶), existen 720.395 cargos³⁷ aproximadamente.

Si aplicamos la división de funciones que venimos utilizando, se estiman los registros visualizados en el Figura 1.8:

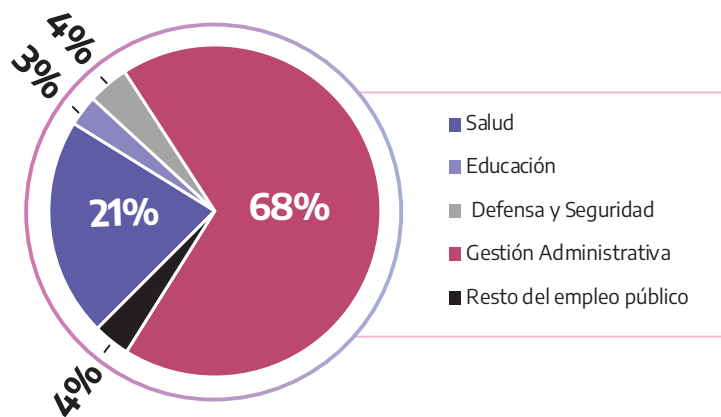
1. Seguridad (personal no policial dedicado a la seguridad y guardias municipales), un 4 % del total del empleo municipal (unos 28.000 cargos).
2. Educación (algunos colegios de gestión municipal, educación no formal y centros de desarrollo infantil), un 3 % del total (unos 21.000 cargos).

36 La organización de los regímenes municipales es potestad de cada provincia, lo que hace que haya 23 regímenes diferentes. Muchos de estos regímenes prevén categorías municipales y/u otros tipos gobiernos locales, como comunas (Entre Ríos, Córdoba y Santa Fe) o Comisiones de Fomento (La Pampa).

37 De más está decir que, dada la cantidad, la dispersión y la heterogeneidad de elementos del universo de gobiernos locales, esta estimación tiene menor grado de confiabilidad que las anteriores. Asimismo, los resultados de la clasificación son, en comparación con los otros dos casos, menos fecundos para el análisis del sector en sí, ya que, en la mayoría de los casos, se agrupan en Gestión administrativa. Para analizar el futuro del empleo municipal, se debería realizar otro tipo de clasificación.

3. Salud (personal de hospitales, consultorios y demás efectores municipales), un 21 % del total (unos 153.000 cargos).
4. Gestión Administrativa (personal del escalafón general, personal de obra y de calle y otros asimilables), un 68 % del total (490.000 cargos)³⁸.
5. El resto de las funciones (descentralizados, consejos deliberantes y juzgados de paz —o equivalentes— empresas municipales), un 4 % del total (25.000 cargos).

Figura 1.8. Empleo público argentino municipal. Año 2021

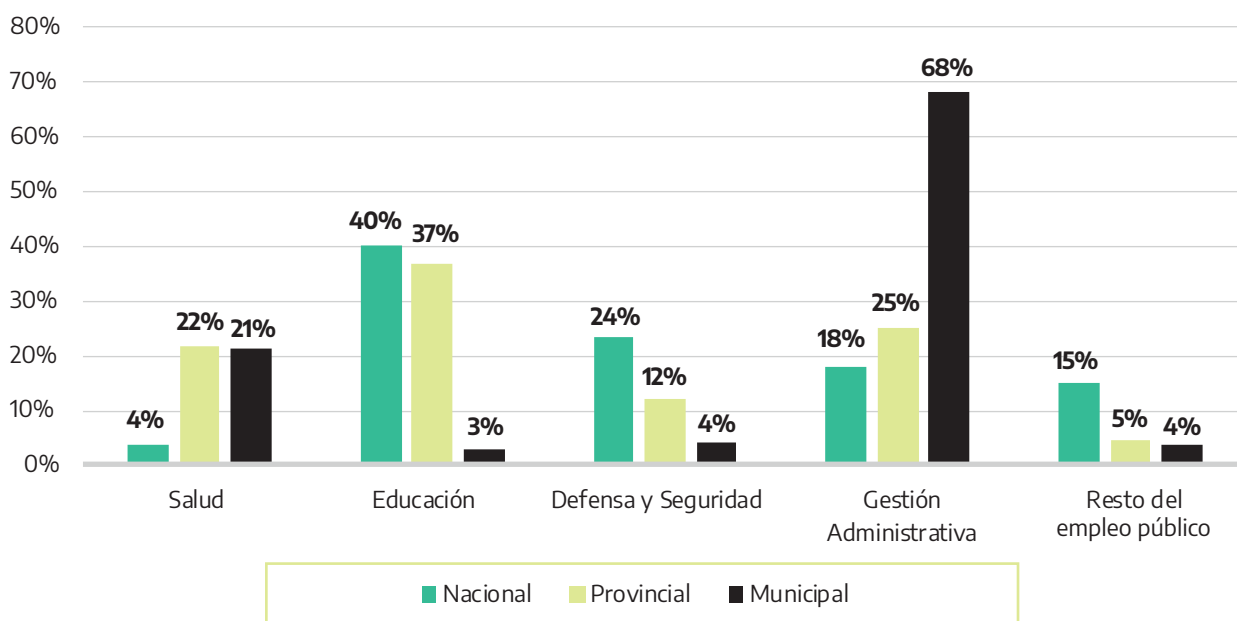


Fuente: elaboración propia con base en datos y estimaciones de INDEC, Ministerio de Trabajo, CIPPEC, Ministerio de Seguridad, Salud, Educación, Subsecretaría de empleo público, Orlando Ferreres.

Para terminar esta sección y hacer notar la diferente configuración de los planteles de trabajadoras/es en cada uno de los tres ámbitos gubernamentales de la Argentina (nacional, provincial y de cada nivel jurisdiccional, se presenta en la Figura 1.9 el peso relativo de las cinco funciones para cada uno de ellos. Para no distorsionar la mirada respecto de los valores absolutos, recomendamos ver estos guarismos en combinación con los del Figura 1.5.

³⁸ A diferencia de lo que ocurre en el caso de Nación y provincias, en la categoría «Gestión Administrativa» el peso de personal de obra y del personal de trabajo territorial (conocido como personal «de calle») ocupa un peso relativo importante y tiene tareas netamente diferenciadas de las que se asignan a las/os trabajadoras/es de cuello blanco (que son muy mayoritarias en los escalafones generales nacional y provincial). En suma, cuando se analice en exclusividad el ámbito de los gobiernos locales será recomendable diferenciar estos tipos en el escalafón general.

Figura 1.9. Empleo público argentino por función y jurisdicción. Año 2021 (para sumatoria de funciones por jurisdicción = 100)



Fuente: elaboración propia con base en datos y estimaciones de INDEC, Ministerio de Trabajo, CIPPEC, Ministerio de Seguridad, Salud, Educación, Subsecretaría de Empleo Público, Orlando Ferreres.

1.2.2 El empleo en las funciones Defensa y Seguridad, Educación, Salud y Gestión Administrativa

A continuación, se analizan las principales pautas que estructuran el reclutamiento, la selección, la promoción, la capacitación y la formación del plantel de trabajadoras/es estatales para las cuatro funciones seleccionadas: Seguridad y Defensa, Educación, Salud y Gestión Administrativa.

Se sostiene que cada una de las funciones básicas seleccionadas tiene un perfil propio —procesos y prácticas específicas, base normativa, objetivos asimilables, cultura profesional y organizacional con puntos de contacto—, lo que permite obtener algunas conclusiones acerca de su profesionalización en el grado de amplia generalidad en que se mueve el presente estudio.

En cada caso, se trata de una síntesis extrema, que deja de lado una gran cantidad de situaciones y casos particulares, circunstancia que involucra una pluralidad de ámbitos estatales (gobierno nacional, de 23 provincias, CABA y más de 2300 gobiernos locales) con la consecuente heterogeneidad de escalas, estructuras y contextos.

1.2.2.1 Defensa y Seguridad

En este apartado reunimos dos funciones que, por su condición de desplegarse alrededor de organizaciones armadas, presentan similitudes en los sistemas de ingreso, estructura de carrera profesional y configuración de formatos de formación.

El área de Defensa está exclusivamente en la jurisdicción nacional y comprende tres fuerzas; dos de ellas nacieron casi concomitantemente con el Estado —Ejército y Marina de Guerra— mientras que la Fuerza Aérea fue creada como organización aparte en 1945.

En la actualidad, estas tres fuerzas cuentan con un total de 77.000 efectivos, que cumplen funciones bajo el sistema de carrera de la Ley 19.101 del Personal Militar en el ámbito del Ministerio de Defensa³⁹.

La segunda función analizada en este apartado es la que se encarga de las tareas de seguridad en el ámbito interno, y comprende personal que cumple funciones en los tres niveles: nacional, provincial y municipal, bajo la siguiente división:

1. Las fuerzas nacionales de seguridad: Policía Federal, Gendarmería Nacional, Prefectura Naval, Policía de Seguridad Aeroportuaria, Servicio Penitenciario Nacional y Sistema Federal de Bomberos.
2. Las fuerzas provinciales de seguridad: policías, servicios penitenciarios y de bomberos de las provincias.
3. Una incipiente planta de personal dedicada a la seguridad en los municipios.

Según vimos, estas dos funciones abarcan el 13 % del total del empleo público (Figura 1.10).

³⁹ Dentro de este ministerio, además del personal militar, trabaja una importante cantidad de personal civil, que realiza tareas de administración general y de apoyo a las tareas militares, como así también en el marco de otras labores sustantivas (el Servicio Meteorológico Nacional y el Instituto Geográfico Nacional y Fabricaciones Militares Sociedad del Estado). Casi todo este personal está encuadrado dentro de los escalafones del Convenio Colectivo Sectorial de Personal Civil de la Nación y general de la APN (SINEP). Estos segmentos lo analizamos como parte de los escalafones administrativos, ya que el formato de su vida laboral se emparenta más con estos que con el personal armado de defensa y seguridad. Situación similar ocurre con personal civil en los ministerios de Seguridad o equivalentes.

Figura 1.10. Fuerzas de Defensa (exterior) y Seguridad (interior) por jurisdicción

Tipo de fuerza	Cantidad	% sobre total Seguridad y Defensa	% sobre total Empleo Público
Defensa (solo Nación) (1)	77.501	15,5 %	2,0 %
Seguridad en el ámbito nacional (2)	98.795	19,7 %	2,6 %
Policías provinciales y de CABA (3)	243.079	48,5 %	6,3 %
Seguridad en el ámbito municipal (4)	28.815	5,8 %	0,8 %
Servicio Penitenciario Federal (5)	12.366	2,5 %	0,3 %
Servicios penitenciarios provinciales (6)	40.206	8,0 %	1,0 %
Total	500.762	100 %	13 %

Referencias: (1) Los datos de las Fuerzas Armadas corresponden a la información publicada en <https://www.argentina.gob.ar/defensa/datos-estadisticos-fuerzas-armadas> (2017 y 2018). (2) Datos a enero 2021. (3) Datos a diciembre 2021. (4) Datos a agosto 2021. (5) Datos correspondientes a diciembre 2021. (6) Datos a diciembre 2020.

Fuente: elaboración propia con base en datos y estimaciones de INDEC, Ministerio de Trabajo, CIPPEC, Ministerio de Seguridad, Ministerio de Defensa, Subsecretaría de Empleo Público, datos estadísticos de las Fuerzas Armadas y consultora Orlando Ferreres.

Una novedad importante vinculada con la función Seguridad y Defensa es la creciente contratación de personal asignado a ella por parte de los municipios^{40,41}, 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.

Se trata de cuerpos no policiales que se dedican a atender cuestiones de cercanía, que en general están vinculadas a la seguridad ciudadana (monitoreo, vigilancia, seguimiento, etc.) y al control de tránsito (grúas, tránsito de vehículos). Cuando tienen que albergar a algún detenido, entran en contacto con la policía provincial del distrito.

40 Como vimos, hay 2311 gobiernos locales, que enfocan este tema de forma muy dispar, en función de su propia historia, de su desarrollo, extensión geográfica, densidad poblacional, etc. Para relevar información sobre personal de seguridad y educación en este nivel de gobierno —prácticas incipientemente institucionalizadas, encaradas de formas muy disímiles en cada caso— se recolectaron datos secundarios y se realizaron estimaciones en base a una muestra no aleatoria seleccionada.

41 No confundir con diferentes acuerdos de los gobiernos locales con las fuerzas de seguridad de la respectiva provincia, por ejemplo, las horas extras (que en algunas provincias se llaman horas «polad»/horas de Policía Adicional) para pagar cuadros policiales que custodian instalaciones municipales.

Ingreso

En la mayoría de los casos, quien desee ingresar a una fuerza de seguridad o defensa debe tener 18 años⁴², haber terminado los estudios secundarios, ser ciudadano argentino, y no tener antecedentes penales.

Si bien hay particularidades en cada fuerza y jurisdicción, el modelo de ingreso es similar en todos los casos: la elaboración de exámenes escritos, médicos y psicológicos, y la realización de un curso de ingreso o admisión que determina un orden de mérito obtenido por el desempeño en el mismo.

Al ingresar los aspirantes a las fuerzas de seguridad y defensa son designados en comisión, y tienen que permanecer entre dos y cinco años —según la fuerza a la que se postulan— antes del alta efectiva. Estos aspirantes no cuentan con estado policial/militar durante su formación, y reciben una beca, generalmente modesta pero suficiente para financiarse.

La solicitud de ingreso, según diferentes análisis (Galvani, 2016; Badaró, 2009), es motivada mayoritariamente por la tradición familiar: un amplio porcentaje de los inscriptos —en algunos casos, superior al 70 %— se postulan inducidos por su familia. Según el análisis de estos autores, las/os postulantes desean formar parte de la fuerza por las condiciones económicas que el trabajo ofrece (un trabajo estable, formación, paga desde el período de formación, etc.), y porque la carrera en fuerzas de seguridad —sobre todo en las provincias del NOA y NEA— son vistas como un vehículo de ascenso social.

Los informantes clave y especialistas del sector consultados reconocen que el proceso de ingreso y formación, en términos generales, es bastante transparente y competitivo, con notorias diferencias de duración, exigencia y complejidad en la formación entre la de oficiales y la de suboficiales. Estos dos niveles tienen prácticas y escalafones bien diferenciados: la mayoría de los postulantes a suboficiales proviene de sectores sociales bajos, mientras que al segundo llegan desde sectores medios.

Galvani (2016) muestra una situación que, a grandes rasgos, puede tomarse como caso testigo: de 10.402 cadetes inscriptos fueron incorporados 2104 y egresaron 1740, es decir, que el proceso de ingreso seleccionó uno de cada cinco inscriptas/os, y en el proceso de formación dejó la carrera un 25 % adicional (una cifra que marca un grado de exigencia meritocrática razonable para lo que son las prácticas comunes de selección y formación de personal).

Carrera

Igual que en el ingreso y formación, el sistema de carrera laboral de casi todas las fuerzas agrupa a sus miembros en dos escalafones de fuerte asimetría jerárquica: oficiales y suboficiales. Mientras los primeros se encargan de conducir y liderar las acciones, los segundos están a cargo de las funciones operativas. Es posible, pero poco común, el ascenso de un suboficial a oficial para lo tiene que cumplir una serie de requisitos bastante exigentes, entre los cuales, obviamente, está el de aprobar los cursos de la academia de formación de oficiales.

⁴² En muchos casos no hay edad mínima de ingreso, la que se fija de manera indirecta al solicitarse estudios secundarios completos. En varios casos se pone una edad tope, por ejemplo, en el Ejército no se permite la inscripción de mayores de 25 años.

La carrera de cada uno de estos escalafones —que comprende entre siete y diez grados cada una⁴³— suele estar dividida en tramos: personal superior, personal jefe y personal subalterno. Para ascender al grado inmediatamente superior, el miembro de la fuerza tiene que cumplir un tiempo mínimo desempeñando funciones específicas de su grado y escalafón. Además, para la movilidad, el personal deberá tener aprobados, cuando correspondan, cursos y evaluaciones formales. Con ambos requisitos, son considerados aptos para el ascenso.

Con el apto conseguido se le asigna un puntaje en virtud de sus antecedentes, antigüedad, méritos, rendimiento, condiciones de mando, competencia y preparación cultural, cargos ejercidos y tiempo de duración en los mismos. Este puntaje genera un orden de mérito entre postulantes de igual escala jerárquica y, de acuerdo con las vacantes existentes, establece quienes finalmente son promovidos al grado inmediatamente superior.

En el caso de las Fuerzas Armadas (FF. AA.), según las fuentes consultadas, si bien los pasos requeridos para el ascenso se cumplen, implican un bajo nivel de selectividad (salvo en los casos de las autoridades superiores), esto es, en la gran mayoría de los casos, los miembros de las fuerzas de defensa ascienden en los tiempos previstos.

Similar situación ocurre en gran parte de las policías provinciales: en general, salvo que el postulante al ascenso cuente con un sumario administrativo, el ascenso en la carrera se efectiviza sin mayores exigencias.

Algunas policías provinciales están avanzando en procesos que eliminen paulatinamente las discrecionalidades positivas y negativas (cartas de recomendación de superiores y sumarios arbitrarios) para pasar a sistemas de carrera en los que los ascensos puedan desprenderse del alcance de objetivos predeterminados.

Los ascensos del personal superior se realizan a través de decisiones explícitas del Poder Ejecutivo (nacional, provinciales), y las mismas requiere de evaluaciones más exigentes, como así también está más permeada por constelaciones de poder intraburocráticas y por cuestiones políticas.

Desde una mirada global, puede decirse que las funciones descritas disponen, en la mayoría de los casos, de un grado razonable de institucionalidad respecto de la carrera laboral de sus miembros⁴⁴.

Capacitación

A diferencia de otros ámbitos del empleo público, como la educación o la salud, las fuerzas armadas y de seguridad cuentan con un sistema de formación y capacitación gestionado por ellas mismas.

Esta situación permite garantizar altos grados de homogeneidad, pero dado que en el pasado generó procesos de endogamia organizacional, la

Las fuerzas armadas y de seguridad cuentan con un sistema de formación y capacitación propio.

43 Por ejemplo, la carrera de suboficiales de la policía federal tiene las siguientes posiciones descendentes: suboficial mayor, suboficial auxiliar, suboficial escribiente, sargento primero, sargento, cabo primero, cabo, agente.

44 Independientemente de esto, algunas/os expertas/os hicieron notar que el achatamiento de la escala salarial vigente es una amenaza sobre esta institucionalidad y su ordenamiento piramidal.

cual, a su vez, indujo a comportamientos autónomos y descontrolados, se han creado diversas tramas institucionales que intervienen en la formación de los agentes de las fuerzas.

En ese sentido, es común que en ellas participen, además del Consejo Federal de Seguridad Interior, otras oficinas de los respectivos Poderes Ejecutivos nacional y provincial, dedicadas a los temas educativos, de derechos humanos, de justicia, entre otros.

Asimismo, algunas fuerzas han hecho convenios con universidades nacionales para que sus miembros cursen materias regulares como parte de su formación y capacitación, además de contar con la Universidad de la Defensa Nacional, creada en 2014, con el objetivo de formar militares y civiles en áreas específicas.

En general, puede hablarse de un sistema de ingreso, carrera y capacitación con altos niveles de institucionalización. Es de destacar la solidez de los sistemas de selección y formación, con exámenes bastante transparentes que determinan un orden de mérito competitivo, sumados al consiguiente curso muy intensivo, que en muchos casos implica meses de convivencia entre docentes y aspirantes y que tiene claramente caracteres formativos, tanto en lo referente al aprendizaje técnico como a la incorporación de la cultura y las prácticas de cada institución⁴⁵.

1.2.2.2 Educación

Consideramos al personal de la función Educación como el que brinda servicios bajo el escalafón docente y que está constituido principalmente por personal de las universidades nacionales y personal que llamaremos de la educación común⁴⁶ y que engloba al personal de todos los niveles formales no universitarios que cumplen funciones principalmente en Provincias y, en menor medida, en el nivel municipal. En el ámbito nacional, también se incluye al personal de CONICET y de los Institutos de formación en la órbita de la APN⁴⁷.

En el caso del sector educativo corresponde realizar una aclaración metodológica. Las estadísticas del Ministerio de Educación de la Nación registran la cantidad de cargos y no la de personas, y solo puestos rentados. Los docentes tienen la posibilidad de tener más de un cargo y/o de acumular horas cátedra. Los cargos, horas cátedras y módulos refieren a la cantidad de puestos de trabajo con los que cuenta un establecimiento educativo, que tienen una partida presupuestaria y un conjunto de tareas a desempeñar por una persona. Los tipos y número de cargos, de horas cátedra y módulos están asociados a la matrícula de cada establecimiento.

45 Aclaramos que no emitimos juicio de valor respecto de los resultados ni de las situaciones particulares en las diferentes estructuras, ya que excede los límites de este trabajo. Vemos el nivel de consolidación de los institutos previstos en las normas. Igualmente, las apreciaciones socioestructurales de este apartado como las de empleo público se basan en las entrevistas realizadas.

46 La denominación de «educación común» es discutida. Hasta 2006 había cuatro modalidades exhaustivas y excluyentes, como marca la teoría metodológica: común, especial, de adultos y técnico-profesional. La Ley de Educación Nacional 26.206 puso a todo como educación común y creó ocho modalidades: la Educación Técnico Profesional, la Educación Artística, la Educación Especial, la Educación Permanente de Jóvenes y Adultos, la Educación Rural, la Educación Intercultural Bilingüe, la Educación en Contextos de Privación de Libertad y la Educación Domiciliaria y Hospitalaria.

47 Fundación Lillo, personal docente civil PFA, las FF.AA. (DOCIFA), del Instituto Superior de Seguridad Aeroportuaria (ISSA) y personal científico del Instituto de Investigaciones Científicas y Técnicas para la Defensa, ex-Instituto de Investigaciones Científicas y Técnicas de las Fuerzas Armadas (CITEDEF).

Los estatutos o convenios colectivos docentes establecen un régimen de acumulación de cargos docentes no directivos y de acrecentamiento de horas cátedra. Esta particularidad, exclusiva del sector, implica que la cantidad de cargos es mayor que la cantidad de docentes.

En relación con los docentes en condición *ad honórem* de las universidades nacionales se consultó con especialistas, representantes de sindicatos del sector, información secundaria y documental para conocer la magnitud de esta categoría, estimada alrededor de 12.000 cargos no rentados.

Como vimos, en el nivel nacional, el grueso del personal de esta función corresponde a las universidades nacionales, a lo que se agrega el personal docente de la APN. Se trata de unos 319.000 puestos de trabajo, que representan un 26,8 % del total de la función y un 8,3 % del total del empleo público.

Los gobiernos provinciales son los responsables del grueso del empleo en este rubro, pues la gran mayoría de la educación común depende de ellos⁴⁸. Aquí hablamos de 850.000 cargos, casi tres cuartos del total de los docentes, y un 22,2 % del total del empleo público: por bastante margen, la categoría función/jurisdicción más numerosa.

Por último, identificamos al personal que cumple funciones educativas en el nivel municipal. Aquí habría que diferenciar dos situaciones; por un lado, la creación en aumento de ámbitos de educación inicial y centros de desarrollo infantil —que en algunos casos se extienden a escuelas primarias y secundarias—, por otro lado, y una zona gris de educación no formal, en escuelas de oficios, de diversas expresiones artísticas, de formación profesional, el cual solo ocasionalmente contrata personal adscrito al escalafón docente.

Como dijimos, la situación en cada gobierno local es muy variable. Hay casos de municipios —generalmente, los que tienen un cierto grado de densidad poblacional y desarrollo— en los que el personal docente llega a implicar más del 10 % del total del empleo público⁴⁹, mientras que, en el otro extremo, en los gobiernos locales de poblados más pequeños y de menor densidad poblacional, esta función puede no existir o tener un peso marginal dentro del total del empleo municipal. Nuestras estimaciones, con las reservas que citamos, establecen que existen unos 21.600 puestos en este ámbito jurisdiccional, lo que implica el 1,8 % del total docente y el 0,7 % del total del empleo público.

En síntesis, la educación comprende el 31 % del total del empleo público, el que se desagrega según se muestra en la Figura 1.11.

48 Vale aclarar que existen universidades provinciales en Córdoba (Universidad provincial de Córdoba), Buenos Aires (Universidad Provincial de Ezeiza y Universidad Provincial del Sudoeste de la provincia de Buenos Aires), Entre Ríos (Universidad Autónoma de Entre Ríos), Salta (Universidad Provincial de la Administración Pública de Salta), Río Negro (el Instituto Universitario Patagónico de las Artes), Misiones (Instituto Misionero de Educación Superior), Chubut (Universidad del Chubut) y la Ciudad de Buenos Aires (Universidad de la Ciudad de Buenos Aires). La cantidad de personal docentes de este conjunto es poco significativa en relación con total general de la función Educación.

49 Un caso extremo es el del Municipio de General Pueyrredón (Mar del Plata), en donde el grueso de la educación común está cargo del gobierno local, como consecuencia aproximadamente el 25 % del total del empleo municipal es docente (<https://www.mardelplata.gob.ar/Contenido/planta-de-personal-municipal>).

Figura 1.11. Cargos en la función Educación por jurisdicción

Modalidad	N.º absoluto	% sobre total Educación	% sobre total Empleo Público
Educación en el nivel nacional (1)	319.902	26,8 %	8,3 %
Educación en el nivel provincial (2)	852.612	71,4 %	22,2 %
Educación en el nivel municipal (3)	21.611	1,8 %	0,5 %
Total	1.194.125	100 %	31 %

Fuente: elaboración propia con base en datos y estimaciones de INDEC, Ministerio de Trabajo, CIPPEC, Ministerio de Educación, Subsecretaría de Empleo Público, Orlando Ferreres.

Referencias: (1) datos del Sistema RHUN a septiembre 2021 y BIEP enero 2021. (2) Datos correspondientes al relevamiento anual 2019. RedFIE-DIE. (3) Datos a noviembre 2022.

Ingreso

Para el ingreso como docente a una universidad nacional se requiere, en todas las categorías docentes, tener título universitario de igual o superior nivel a aquel en el cual se ejercerá la docencia, realizar un examen de aptitud psicofísica y no tener antecedentes penales (hay mecanismos de ingreso por excepción por méritos sobresalientes).

El perfil de las/os docentes y las funciones que ejercen están determinados por la categoría docente y por el tiempo de dedicación; los cargos con mayor dedicación son aquellos que habilitan el desarrollo de tareas de enseñanza e investigación, a la vez que demandan exclusividad respecto de otras actividades profesionales en el sector educativo en particular, y del sector público en general.

Más allá de lo normado, un número importante de las/os docentes de las universidades nacionales —alrededor del 60 %⁵⁰— ocupa sus puestos sin haber concursado (son interinas/os y contratadas/os por término). En este sentido, el interinato es un mecanismo creado para designar docentes, convocar a un concurso público abierto de antecedentes y oposición.

El perfil social del personal universitario está conformado por sectores sociales medios (medio alto en algunas provincias). En muchos casos, se trata de personas que toman la docencia como una segunda ocupación que desarrollan para ganar prestigio, construir relaciones profesionales y mantenerse actualizadas en su profesión.

50 En 2019 había 198.733 cargos en el escalafón de docentes universitarios, de los cuales 75.003 habían sido concursados y 123.730 no concursados. Fuente: Departamento de Información Universitaria-Dirección Nacional de Presupuesto e Información Universitaria (SPU-DNPeIU).

Por su parte, en el ámbito de la educación que llamamos común, se establece un conjunto de requisitos formales para el ingreso, entre ellos, tener título docente oficial y una edad máxima para el ingreso, que varía entre 35 y 45 años.

Existen tres posiciones posibles para el docente: titular (que ganó concurso), interino (a cargo provisoriamente de un puesto vacante mientras se hace el concurso), suplente (reemplazando a un titular concursado que por alguna razón —enfermedad, cargo mayor jerarquía— no puede ejercer).

En la práctica, al igual que en el ámbito universitario, se ingresa a la docencia a través de la cobertura de un cargo en condición de interino o suplente de una/un docente titular. Pero, a diferencia de aquella en donde los interinatos tienen alto grado de discrecionalidad, son las juntas clasificatorias las que confeccionan los listados de aspirantes a suplencias e interinatos.

Estas juntas constituyen el organismo clave en la gestión del empleo estatal docente. Se trata de cuerpos colegiados —conformados por representantes del gobierno y de las entidades gremiales—, que están a cargo de la implementación de los mecanismos de ingreso, los traslados, las permutas y los ascensos de los docentes en el sector público. Su origen data de la década de 1950 del siglo pasado, y surgen como respuesta a la arbitrariedad que, por aquella época, existía en la forma de designación y promoción de las/os docentes.

El cuerpo normativo que las organiza surge de las constituciones provinciales, leyes de educación, convenios colectivos o estatutos del docente, decretos del Poder Ejecutivo Nacional y resoluciones ministeriales.

Las Juntas de Clasificaciones constituyen el organismo clave en la gestión del empleo estatal docente.

En esta normativa se establecen puntajes tomando en cuenta el tipo y la antigüedad de los títulos académicos, el promedio de las calificaciones o conceptos profesionales, la antigüedad docente y las publicaciones. En algunas provincias también se toma en cuenta la residencia del postulante.

La/el aspirante se inscribe en el Sistema de Clasificación Docente, lo que le permitirá ingresar a los listados de interinatos y suplencias. Una vez registrada/o en el sistema, puede presentarse a concursar por un cargo en dicha condición, de acuerdo con la oferta que se publica por la dirección de escuelas de cada jurisdicción. La junta selecciona la/el candidata/o con mayor puntaje para el puesto vacante.

Los concursos por titularizaciones siguen un mecanismo bastante similar, pero, a diferencia de las suplencias e interinatos, no tienen un funcionamiento rutinario —sobre todo en la modalidad secundaria— en donde los llamados suelen demorarse, y se verifica el caso de docentes en condición de interinos por varios años.

Se observa un proceso de profesionalización —y proletarización— en el reclutamiento de los docentes de la educación común⁵¹. En los últimos años ha cambiado el perfil social tradicional: el de la docente mujer de clase media que ejercía su función a medio tiempo como complemento del salario del cónyuge.

Carrera

Dada la naturaleza de la autonomía académica e institucional de las universidades nacionales, consagrada en la Ley de Educación Superior (Ley 24.521), será competencia exclusiva de cada institución establecer el régimen de acceso, permanencia y promoción del personal docente y no docente.

Sin embargo, la Ley Orgánica de las Universidades (Ley 22.207) y el Convenio Colectivo de los Docentes de las Universidades Nacionales establecen lineamientos generales que se deben considerar en la formulación de los regímenes de carrera profesional para cada institución. La reglamentación establece las categorías de profesoras/es ordinarias/os o regulares⁵² y auxiliares docentes. Dentro de la primera, se encuentran las/os profesoras/es titulares (máxima jerarquía), las/os asociadas/os y las/os adjuntas/os.

Las/os auxiliares docentes —homologable a la categoría de ayudante en algunas universidades— colaboran con las/os profesoras/es bajo cuya dependencia jerárquica se desempeñan. Su carrera comprende tres posiciones: auxiliares de segunda, auxiliares de primera y jefa/e de trabajos prácticos.

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* las vacantes que van surgiendo.

Como vimos, alrededor del 60 % de las/os docentes universitarias/os ocupa sus puestos sin haber concursado; si bien no hay mayores diferenciaciones de trato ni salarial entre la/el docente concursada/o y la/el interina/o, esta/e última/o no tendrá garantizada la estabilidad en el cargo ni tendrá derechos en el gobierno universitario como parte del estamento docente (ni elegir ni ser elegida/o).

Según la normativa, la permanencia en el cargo está sujeta al mecanismo de evaluación periódica individual que establezca cada institución universitaria nacional. Estas evaluaciones se realizan con criterios y con un plazo (generalmente, cada cuatro años) establecido en la reglamentación de cada universidad.

La demora en los llamados a concurso hace que, si bien este mecanismo haya sido pensado para garantizar la movilidad, en la práctica opere muchas veces como limitante para la promoción de la carrera profesional. Al respecto, un análisis sobre el funcionamiento de la carrera académica desde la perspectiva de las/os docentes García de Fanelli y Moguillansky (2014, p. 16) atribuyen esta rigidez de la carrera académica a las fallas de los concursos públicos y, dentro de ellos, a la carencia de recursos presupuestarios para abrir nuevas vacantes en puestos de mayor jerarquía y dedicación.

51 «Se ha sostenido que en etapas en las que resulta más difícil conseguir empleo, se produce una mayor matriculación en las carreras docentes debido a que una parte de la población las identifica como vías seguras para la inserción laboral o para el acceso a un trabajo estable. Otra explicación sería la duración de los estudios (en general menor a la de las licenciaturas universitarias, aunque se han extendido a cuatro años desde 2006), que atrae a jóvenes que no desean o no pueden embarcarse en proyectos educativos prolongados» (Bottinelli, 2018).

52 Se denomina «docentes ordinarios» a aquellos que han accedido al cargo mediante concurso público de antecedentes y prueba de oposición (o el régimen normado por la universidad).

En la educación común, como vimos, la selección y carrera va por cuenta de juntas clasificatorias 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 los solicitantes, suman y comparan puntajes, y nombran —para ingreso o ascenso— a quien tenga el mayor puntaje. Si bien la carrera docente dependerá, no solo de cada área/modalidad de educación, sino también de cada provincia, en general, asume la siguiente estructura piramidal⁵³:

a) Funciones jerárquicas

- directora/or-rectora/or
- vicedirectora-viceirectora/or
- regente técnica/o o de estudios
- secretaria/o-jefe de área
- prosecretaria/o-subjefa/e de área

b) Docentes

- ingreso por cargos de base (Primaria: maestra/o, maestra/o especial, técnica/o docente. Secundaria [ingreso por horas cátedra]: profesora/or; ayudante de cátedra).

Bajo la estructura descrita subyace un esquema en el cual la promoción en la carrera docente implica el ascenso a cargos para el desempeño de funciones jerárquicas y, por lo tanto, la salida del aula hacia tareas directivas o administrativas como única posibilidad de movilidad en la carrera. Este es un tema de arduos debates pues, en los hechos, castiga la función sustantiva y premia tareas extrapedagógicas.

En relación con los salarios, el desarrollo de dichas funciones representa una asignación especial, además de la bonificación por antigüedad⁵⁴, que será mayor en términos porcentuales cuanto mayor sea la trayectoria en la docencia.

Para ello, la/el docente debe revestir carácter titular en la modalidad de educación en la que desea concursar. Es decir, ser profesora/or o maestra/o con estabilidad. En este sector se observa con mayor claridad la progresiva transformación de la/el trabajadora/or docente en personal de gestión. En este sentido, para ser directora/or en una escuela es un prerequisite ser docente.

El desempeño o calificación de la/el docente es un componente para valorar en sí mismo, ya que aparece en todos los estatutos o convenios colectivos provinciales como una condición para el ingreso y requisito para el ascenso en la carrera. Esta calificación es anual y la realiza el superior jerárquico o la dirección del establecimiento en el cual trabajan ambos y será registrada en el legajo de aquél. La/el docente tiene derecho

53 Para la escuela media también se suma el puesto administrativo de preceptora/or, cuyo cargo de ingreso de base es preceptor, preceptora/or, luego subjefa/e de preceptoras/es y finalmente jefa/e de preceptoras/es.

54 Cabe destacar que la bonificación por antigüedad llega al 120 % de la remuneración, una carrera horizontal en el puesto que no tiene semejanza con ningún otro escalafón de los empleos públicos. Es, deducimos, compensación por lo limitado de la carrera vertical.

a conocer dicha información y tiene la posibilidad de impugnarla ante la Junta Clasificadora. Las evaluaciones docentes han sido criticadas en muchos casos por su carácter ritual y poco profesional, por eso, dada su importancia en los concursos y asignaciones, es señalada como uno de los puntos débiles del sistema.

Capacitación

La capacitación del personal docente, tanto en el ámbito universitario como en la educación provincial, constituye un componente central en el proceso de ingreso y carrera.

En el ámbito de la educación común, la capacitación ya obtenida aparece como una instancia complemento de la prueba de oposición, a veces como un reemplazo de esta y en otros casos como una etapa específica del concurso para la promoción en la carrera.

Esto último es particularmente importante en la promoción a cargos jerárquicos, donde se otorga mayor relevancia a determinada certificación y, por lo tanto, existe una oferta centralizada de cursos de perfeccionamiento docente. Por ejemplo, en el estatuto de la Ciudad de Buenos Aires se establece como requisito para el acceso a cargos jerárquicos la realización y la aprobación de cursos específicos, previa la prueba de oposición. En esos casos, la Secretaría de Educación organiza cursos de ascenso con relevo de funciones, en las condiciones y con las obligaciones que la esta establezca.

En general se puede afirmar que, con una estrategia diferente de la que emplean las funciones de Seguridad y Defensa —en el caso de Educación están presentes importantes componentes externos en la formación y hay relevantes espacios de participación sindical— existe un ordenamiento igualmente sólido y en funcionamiento. El sistema parece estar más extendido en el área de la educación común, donde es enormemente complejo y está descentralizado en múltiples unidades de amplísimo rango territorial con características muy diferentes al del ámbito universitario, donde su implantación es parcial.

1.2.2.3 Salud

Definimos el personal de salud a los fines de este análisis, como las/os trabajadoras/es que prestan sus servicios en efectores de gestión de la salud: personal de los centros sanitarios de todas las complejidades, personal de ministerios de salud con funciones asistenciales (por ejemplo, que no cumple tareas administrativas).

Si algo diferencia la función Salud de las otras dos analizadas, es que en el ámbito sanitario trabaja una amplia y heterogénea comunidad compuesta por médicas/os, diversos profesionales de la salud (bioquímicas/os, psicólogas/os, dietólogas/os, radiólogas/os, etc.), enfermeras/os (auxiliares y profesionales), gestores de infraestructura (del parque de ambulancias, de la infraestructura edilicia, de tecnología instrumental y de otras áreas, como la morgue, la farmacia y la disposición de residuos patológicos), personal de apoyo (camilleros, choferes, mucamas, maestranza), logística hotelera de internación (lavandería, comida, limpieza, operaciones de desinfección y esterilización), administración y conducción de cada uno de los efectores.

El personal de salud del ámbito nacional es minoritario, alrededor de 30.000 trabajadoras/es entre el personal sanitario —un 4 %— (Figura 1.12) y cumple funciones principalmente en un puñado de hospitales que, por su tipo, no fueron descentralizados en las últimas décadas del siglo pasado.

El personal sanitario del ámbito provincial —que es donde cumplen funciones casi tres cuartas partes de los trabajadores/as estatales de la salud (Figura 1.12) — están regidos por diferentes estatutos sanitarios. Existen provincias en las que todo el personal de la salud es regulado por una misma norma, otras en las que uno o más estamentos de la familia sanitaria tienen una norma específica y otras en las que uno o más de estos estamentos son regidos por el escalafón general⁵⁵.

Como se puede ver en la Figura 1.12, es relevante el peso de la función Salud en los gobiernos locales, al ocupar más de 150.000 trabajadoras/es, un 22,4 % del empleo sanitario y un 4 % del total del empleo público.

En el ámbito municipal lo que prima es la singularidad de situaciones de acuerdo con la región y el tamaño municipal. Algunos municipios —generalmente, los de mayor envergadura— se destacan por haber desplegado sistemas de salud extendidos, con una amplia red de efectores.

Existen, incluso, algunos casos en los que la red sanitaria municipal se encuentra coronada con hospitales de alta complejidad que sirven de referencia para toda la región de la que el municipio es parte; en estos casos, la cantidad y la calidad de personal profesional que se precisa para la gestión sanitaria tiene tal impacto, que diferencia cualitativamente a estos gobiernos locales del resto. Sin embargo, la mayoría de los municipios cuentan con redes más modestas —efectores de atención primaria— o no tienen personal destinado a esa función.

La salud comprende el 18 % del total del empleo público cuya desagregación se puede apreciar en la Figura 1.12.

Figura 1.12. Salud por jurisdicción. Año 2021

Jurisdicción	N.º absoluto	% sobre total Salud	% sobre total empleo público
Nacional	28.201	4,1 %	0,8 %
Provincial	505.229	73,5 %	13,2 %
Municipal	153.746	22,4 %	4,0 %
Total	687.176	100 %	18 %

Fuente: elaboración propia con base en datos y estimaciones de INDEC, Ministerio de Trabajo, CIPPEC, Ministerio de Salud, Subsecretaría de Empleo Público, Orlando Ferreres.

55 A esto se le agregan contrataciones *ad hoc* de casos puntuales. Los casos de descentralización y relativa autonomía financiera ocurridos respecto del principal hospital provincial, han generado una mirada de situaciones contractuales especiales.

Ingreso

La vía establecida por las normas para el ingreso de médicas/os al sistema es a través de concursos abiertos. Pero esto es más bien la excepción; lo usual es el ingreso en condición provisoria/interina y luego se acuerda algún tipo de pase a planta.

Podemos considerar que las instituciones jerarquizan el proceso de formación y pertenencia como una puerta de entrada al sistema de salud y se intenta construir un compromiso de los residentes con la institución. Este mecanismo se ve reforzado por el hecho de que en el inicio de la carrera médica la formación clínica (en terreno) es crucial, y esta experiencia se lleva a cabo generalmente en hospitales públicos.

A esta idea de carrera en una institución se le suma que, en casi todos los escalafones médicos, se ingresa a la carrera profesional por el cargo de menor categoría. Esta característica suele obstaculizar el ingreso de profesionales que ya vienen con una amplia formación y trayectoria en la profesión.

La Ley 22.127 establece un Sistema Nacional de Residencias del Equipo de Salud, constituyéndose como una vía de profesionalización y socialización de los profesionales médicos recientemente graduados, que no siempre deviene en un mecanismo de ingreso al sistema de salud. Si bien tiene una relevancia fundamental en algunas provincias, no es posible establecer un parámetro común en los tres niveles en los que opera el sistema (Nación, provincias y municipios).

El sistema de residencias médicas promueve una formación intensiva en servicio a tiempo completo y con dedicación exclusiva. En general, el profesional recién graduado puede presentarse a concurso para incorporarse al régimen de residencias, pero en caso de no ingresar (puesto que existe un número de vacantes definido por establecimiento hospitalario) puede optar por la versión no remunerada de este tipo de formación: las concurrencias.

Tanto las concurrencias como las residencias funcionan, en algunas jurisdicciones, como una categoría preescalafonaria. En estos regímenes, las/os residentes son incorporadas/os sin requerir un llamado a concurso, lo que puede considerarse una estrategia de formación y retención de profesionales en una determinada institución.

Los restantes profesionales de la salud configuran constelaciones con características propias. En términos generales, la normativa establece el sistema de concursos para su trabajo en hospitales y demás efectores de salud, pero esta rara vez se cumple, se recurre al citado interinato y luego pase a planta por mecanismos con mayor o menor nivel de excepción.

Un caso especial ocupa el personal de enfermería, el cual se ha incrementado numérica y cualitativamente a partir de una serie de políticas destinadas a su profesionalización. Estas políticas surgieron a partir de una situación de déficit de este perfil, provocado por la informalidad en la formación de estos agentes, que solían ingresar como camilleros para terminar convirtiéndose en enfermeros «idóneos» luego de cierto tiempo de trabajo en algún hospital. La masiva formación de enfermeros profesionales en todo el país ha hecho que esta práctica tienda a desaparecer, pero, además de un remanente de «idóneos», han quedado instaladas, en casi todos los efectores, como prácticas de ingreso informales.

Para el resto del personal de la comunidad sanitaria, con excepciones que no contradicen la tendencia general, los ingresos suelen ser informales a través de contrataciones que se renuevan automáticamente. Y repetimos, salvo para los médicos, las/os trabajadoras/es del sector salud trabajan bajo el marco de una amplísima variedad de tipos de vinculación laboral: pueden figurar en escalafones sanitarios, o en el de profesiones específicas o en el administrativo, o en escalafones propios de su sede de trabajo, o tienen arreglos contractuales *ad hoc*.

Cabe destacar la proletarización del personal profesional sanitario que, sobre todo en el caso de las/os médicas/os, solía provenir de sectores altos y medios altos. Esta tendencia se ha consolidado en el último tiempo con profesionales de primera generación en familias provenientes de estratos sociales medios y medio bajos.

En sentido contrario, el personal auxiliar de enfermería solía provenir de sectores bajos, pero su profesionalización y jerarquización en la educación formal ha elevado su pertenencia social. Por otro lado, cada segmento del universo sanitario —farmacia, tecnología de imágenes, hotelería hospitalaria, etc.— tiene, en cada caso, su propio perfil social.

Carrera

La carrera médica en los hospitales públicos tiene una dimensión vertical basada en concursos —con puntos de contacto con los concursos universitarios— y, en algunos casos, también una dimensión horizontal relativa a la capacitación y antigüedad.

El ascenso vertical en la carrera permite acceder a los cargos de conducción o subir en el escalafón y está dirigida exclusivamente a aquellas/os profesionales que ya están incorporadas/os a la carrera. No obstante, el acceso a cargos de conducción depende de la existencia de vacantes en la institución o la creación de cargos nuevos, y el llamado a concursos para su cobertura.

Las funciones jerárquicas, de dirección y conducción, en general, pueden ser ocupadas solo por cinco años; cumplido el plazo, la/el profesional puede optar por presentarse nuevamente al concurso para ocupar el cargo, o retornar al puesto que tenían antes de asumir las funciones de jefatura.

El avance en la carrera horizontal suele ser muy limitado y poco significativo en la mayoría de los estatutos provinciales, por esta razón las/os profesionales están siempre en búsqueda de una promoción vertical a cargos de conducción. Esta situación genera una hiperestructura de cargos jerárquicos en los cuales —según la opinión de especialistas en carrera sanitaria— se pierden valiosas/os profesionales de la salud y se adquieren gerentas/es con escasas habilidades para la administración de hospitales y centros asistenciales.

Debido a ello, el diseño de la carrera para las/os profesionales de los establecimientos dependientes del Ministerio de Salud de la Nación, aprobada por Decreto 1133/2009 y CCT Sectorial respectivo, cristaliza un mecanismo que habilita un crecimiento horizontal que promueve el perfeccionamiento en el ámbito de incumbencia, separado del crecimiento vertical a cargos jerárquicos de dirección. En este caso, se incorporó un sistema de créditos académicos a la carrera horizontal para favorecer la movilidad a partir del crecimiento profesional en el área.

En algunas provincias se ha tomado esta normativa como ejemplo y, con los ajustes que se consideraban necesarios en cada caso, se aprobaron regulaciones semejantes. Estas medidas también pueden ser usadas para distinguir personal auxiliar del personal profesional, mediante una carrera horizontal *ad hoc*.

El resto del personal solo ocasionalmente tiene una carrera efectivamente vigente. Como puede esperarse, en los casos del personal que cumple funciones sanitarias bajo la regulación del escalafón general, su situación depende de cómo este evolucione.

Capacitación

La capacitación es un elemento central en la carrera que habilita la movilidad vertical y horizontal del personal sanitario profesional. En la estructura de las carreras de salud, el componente capacitación está jerarquizado tanto en los concursos para el ingreso al sistema como en los concursos de ascenso a los cargos de conducción.

Es de destacar que la gestión del conocimiento en el sector salud está más desarrollada que en las otras funciones: las clínicas y los congresos son espacios en los que discurre la formación y la especialización, con mayor asiduidad comparativa.

En el nivel nacional existe una plataforma virtual destinada a perfiles profesionales y técnicos con propuestas educativas del Ministerio de Salud de la Nación.

En el ámbito provincial, los ministerios provinciales ofrecen una variedad de cursos de especialización que no necesariamente están asociados a los perfiles profesionales requeridos para la atención de la salud a mediano y largo plazo en el marco de un encuadre normativo definido.

En general, la capacitación aparece más destinada a facilitar el desarrollo personal que en relación con un bien colectivo (Duré, 2009). Si bien se plantea como una estrategia para contribuir al mejoramiento del desempeño, es históricamente percibida como un bien individual y no se reconoce como un capital común puesto al servicio de la organización.

La práctica de usar los hospitales como lugares de formación del personal de enfermería, en la actualidad y en la mayoría de los casos, debe ser convalidada con estudios formales brindados por el sistema educativo.

Visto en perspectiva, el sistema está avanzando en la institucionalización de la carrera del personal médico. No obstante, a diferencia de los casos de Educación y Seguridad, que tienen algunos patrones de trabajo homogéneos para todo el país, aquí la norma es la especificidad en cada jurisdicción.

Para terminar el análisis del subsector estatal de la salud, no podemos dejar de nombrar el creciente esfuerzo en la dimensión organizacional que tiene el sector. En ese sentido, destacamos la inserción de profesionales especialistas —licenciadas/os en administración, sociólogas/os, politólogas/os y posgrados específicos en gestión de salud— en las administraciones hospitalarias. Este proceso generaría una tendencia, todavía incipiente, hacia

La capacitación es un elemento central en la carrera, que habilita la movilidad vertical y horizontal del personal sanitario profesional.

una mayor madurez organizacional y, dentro de ella, a la profesionalización del ingreso, la carrera y la formación de las/os trabajadoras/es sanitarias/os. A este proceso, le queda mucho camino por recorrer.

1.2.2.4 Gestión Administrativa general y otros similares

En esta sección analizamos la situación de empleo del personal que cumple tareas de tipo administrativo o de conducción operacional en los tres ámbitos jurisdiccionales.

La mayor parte de este personal revista en alguno de los escalafones generales, pero también existe personal que cumple estas funciones bajo formas de contratación extra escalafonarias. Existen, asimismo colectivos de trabajadoras/es administrativas/os que cuentan con estatuto jurídico, el que se asignó por alguna situación particular⁵⁶.

Como se observa en la Figura 1.13, la función Gestión Administrativa configura en conjunto el 32 % del total del empleo estatal, donde un 11,7 % corresponde al nivel nacional; un 47,9 %, al nivel provincial; y un 40,4 %, al nivel municipal. En este último caso, como vimos, el registro se encuentre abultado por las características peculiares en que nuestra categorización divide al empleo local.

Figura 1.13. Empleo público argentino. Gestión Administrativa. Año 2021

Jurisdicción	N.º absoluto	% sobre total Gestión Administrativa	% sobre total empleo público
Nacional	143.072	11,7%	3,8%
Provincial	583.073	47,9%	15,4%
Municipal	490.412	40,4%	12,8%
Total	1.216.557	100 %	32 %

Fuente: elaboración propia con base en datos y estimaciones de INDEC, Ministerio de Trabajo, CIPPEC, Subsecretaría de Empleo Público, Orlando Ferreres.

Más allá de las diferencias —sobre todo entre los que rejuvenecieron sus normas en espejo con el Estado nacional (1991 SINAPA y 2008 SINEP) y las que tienen escalafones aprobados hace varias década— la normativa plantea reclutamientos amplios, selección por concursos basados en la idoneidad, carreras normalizadas de largo plazo, etc. Si algo caracteriza a la gestión de estos escalafones es el cumplimiento ocasional de estas reglas.

⁵⁶ Un ejemplo al respecto: durante los noventa, por recomendación del Banco Mundial y a pedido de autoridades nacionales, el personal de las Unidades Ejecutoras del Préstamo, conocido como «Provincias 1» (Programa de Saneamiento Financiero y Crecimiento Económico), cumplió funciones bajo un escalafón *ad hoc* en muchas provincias, los que solían contener menos de 50 trabajadoras/es.

En primer lugar, existe gran cantidad personal que se desempeña con contratos a término que, incluso, permanece en esa condición contractual por mucho más tiempo de lo permitido por las normas vigentes; pocos ingresos ocurren por medio de concursos y, cuando son convocados, es frecuente que esta situación constituya solamente un formalismo para convalidar personal que ya ocupa el puesto.

El personal ingresante no necesariamente lo hace por la categoría inferior y luego, ante la ausencia de concursos, las promociones se alcanzan por negociaciones individuales o sindicales, muchas veces sin evaluación de desempeño ni requerimientos de capacitación. En el caso de personal «temporario», que, como vimos puede estar por décadas en esta situación, su eventual carrera es aún más errática y arbitraria, y se encuentra sujeta a situaciones puntuales.

Si hay un lugar en donde esta doble situación —heterogeneidad e informalidad— es extrema, es en el ámbito municipal. En este nivel jurisdiccional la carrera administrativa es muy variada y predomina la inobservancia de derechos de carrera —y control de obligaciones— para la gran mayoría del personal.

Aquí volvemos a repetir la especificidad del empleo público municipal. En este ámbito hay una importante cantidad relativa de personal de cuello azul (trabajadoras/es de pequeña obra pública, maestranza, barrenderos, etc.) y personal de trabajo con diversas funciones en el territorio (principalmente asistencia social), que no es fácil de asimilar a la función Administrativa pero menos aún se la puede incluir dentro de las otras cuatro funciones.

En cuanto al reclutamiento, los ámbitos administrativos suelen ser ocupados por cuadros que provienen de la clase media. Aquí hay un amplio espectro, con personal profesional que por ingreso y hábitos culturales se vincula a las clases medio altas —sobre todo en las provincias de la periferia— y personal administrativo de funciones básicas —sobre todo en el caso de los municipios— de extracción social más bien baja.

1.2.2.5 El empleo administrativo en la Administración Pública Nacional

Con el objetivo de hacer las veces de caso testigo, en esta sección analizaremos el ingreso, la carrera y la capacitación que rige el Sistema Nacional de Empleo Público (SINEP), ámbito alrededor del cual se despliega el grueso del empleo administrativo de la jurisdicción nacional centralizada y una parte importante de la descentralizada⁵⁷.

Si bien su situación no puede ser considerada representativa de lo que ocurre con el empleo público administrativo argentino —ni siquiera lo es de toda la APN—, sin duda, se trata de un caso relevante, tanto por su peso cuantitativo —aproximadamente 70.000 trabajadoras/es— como por el hecho de constituirse en una referencia acostumbrada de todo el empleo administrativo estatal.

El SINEP es heredero de las citadas reformas de segunda generación desplegadas durante los noventa (ver sección 1.2.1.1), momento en que se realizaron cambios normativos que incluyeron: a) cambios destinados

⁵⁷ En la Administración Nacional existe un conjunto de empleados que presta servicios en los poderes legislativo y judicial los que, por supuesto, cumplen funciones bajo otras normas. Asimismo, hay casos de organismos desconcentrados, descentralizados y/o autárquicos que cuentan con sus propios convenios sectoriales y otros que se rigen por la Ley de Contrato de Trabajo (LCT), que a los fines de nuestra investigación agrupamos en la categoría «Otros».

a introducir mayor racionalidad en los escalafones, b) introducción de mecanismo más transparentes en materia de concursos y promociones, c) implementación de sistemas de evaluación de desempeño, d) ordenamiento de la estructura salarial y e) intensificación de la labor de capacitación y desarrollo del personal.

El análisis de estas reformas ha sido ampliamente desarrollado en la literatura especializada, tanto en función de las tensiones generadas entre los marcos normativos y las relaciones laborales (Bonifacio y Falivene, 2002), en los resultados efectivos de la implementación de los mecanismos de acceso a la Administración Pública (Fihman, 2016) como en lo referente a la vinculación entre capacidades estatales del sector público y los mecanismos de reclutamiento y ascenso en base a criterios meritocráticos (Diéguez y Gasparin, 2016), y en lo relativo a los puestos directivos (Rubio y Zuvanic, 2019).

El SINEP se rige por el Decreto 2098/2008, inserto dentro de la Ley Marco del Empleo Público Nacional (25.164) y el Convenio Colectivo de Trabajo General (Decreto 214/2006).

La normativa vigente establece diferentes relaciones de empleo para las/os agentes ingresantes a la Administración Pública: las principales son la planta permanente y la planta transitoria, pero hay otras modalidades, de las que rescatamos el régimen normado por el Decreto 1109/2007 de locación de obras y servicios porque en los usos y costumbre suele utilizarse de forma paralela al régimen de planta transitoria del SINEP.

En la Figura 1.14 se establece el número de personal por planta temporaria y permanente de SINEP, del personal que cumple funciones en el marco del Decreto 1109/2017 y de otros escalafones cuyo personal cumple centralmente tareas administrativas y de conducción operativa.

Figura 1.14. Cantidad de trabajadoras/es que cumplen funciones bajo SINEP y Decreto 1109/2017. Año 2021

Forma de empleo	N.º absoluto	% sobre total Gestión Administrativa
Planta permanente SINEP	18.940	13,24 %
Régimen de dependencia sin estabilidad (art. 9 del Decreto 1421/2002) SINEP	45.374	31,71 %
Locaciones de obras y servicios (Decreto 1109/2017)	6303	4,41 %
Subtotal SINEP + 1109	70.617	49,36 %
AFIP	21.489	15,02 %
ANSES	13.557	9,48 %

Forma de empleo	N.º absoluto	% sobre total Gestión Administrativa
PECIFA	16.939	11,84 %
Resto escalafones administrativos (1)	20.470	14,31 %
Subtotal	72.455	50,64 %
Total	143.072	100 %

Nota (1): comprende Comisión Nacional de Comercio Exterior, Personal Civil de la Policía de Seguridad Aeroportuaria, Administración Nacional de Aviación Civil (ANAC), Ente Nacional Regulador de la Electricidad (ENRE), Comisión Nacional de Regulación del Transporte (CNRT), Ente Nacional Regulador del Gas (ENERGAS), Organismo Regulador del Sistema Nacional de Aeropuertos (ORSNA), VIALIDAD, Instituto Nacional de Promoción Turística (INPROTUR), Ente Nacional de Obras Hídricas de Saneamiento (ENOHSA), Cuerpo de Administradores Gubernamentales, Superintendencia de Riesgos del Trabajo (SRT), Agencia de Administración de Bienes del Estado (AABE), Organismo Regulador de Seguridad de Presas (ORSEP), Órgano de Control de Concesiones Viales (OCCOVI), Instituto Nacional de Promoción Industrial (INPI), Comunicaciones, UIF, CONAE, SIGEN, Servicio Exterior, Autoridad de regulación nuclear (ARN), Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA), Instituto Nacional de Cine y Artes Audiovisuales (INCAA), Dirección Nacional del Antártico.

Fuente: elaboración propia con base en datos de la BIEP a enero 2021.

Es de destacar que el Decreto 1109/2017 establece un régimen distinto al del SINEP. Por esta norma se faculta a ministras/os y autoridades superiores equivalentes a contratar personal para la prestación de servicios profesionales autónomas/os que sean necesarios para el desarrollo de tareas, estudios, proyectos o programas especiales por un plazo que no podrán superar el año calendario. Este régimen incorpora a trabajadoras/es que tributan de manera autónoma (como monotributistas)⁵⁸.

Además del Decreto 1109/2007, existen otras formas indirectas de contratación de servicios de personal: convenios con organismos internacionales (como Banco Mundial, BID, OEI y PNUD), pasantías, becas, convenio con universidades nacionales, convenios con entes de cooperación (los más numerosos son los de ACARA y la Cámara de Comercio Automotor).

Estas formas de contratación —al igual que las regidas por el Decreto 1109/2017— se destacan por ser más «flexibles», ya que la gestión de su contratación suele ser más expeditiva y directa, además de permitir dedicación parcial. La incidencia de este empleo es muy variable, con momentos y unidades en donde proliferan este tipo de contratos, mientras que en otros su peso relativo es más bien marginal.

Ahora bien, respecto de estas modalidades de contratación, se presentan distintas controversias. La principal tiene que ver con que, en términos jurídicos, los citados no son trabajadoras/es estatales, ya que realizan su tarea bajo un régimen *ad hoc* que no está amparado por ninguna ley regulatoria del empleo público *stricto sensu*. En ese sentido, se podría asimilar su condición a la de «contratistas del Estado» que realizan labores públicas tercerizadas.

⁵⁸ La modalidad de locación de obras y servicios surgió en la década de los noventa con el Decreto 92/1995 que, en el marco de la reforma del Estado, insertó una modalidad de contratación sin estabilidad ni derechos laborales. Sin modificar su esencia, el régimen fue reformulado por el Decreto 1184/2001. A partir del Decreto 707/2005 (y posteriores normativas) se fueron reconvirtiendo esos contratos del personal de planta temporaria del SINEP (artículo 9, anexo Ley Marco de Empleo Público 25.164). En 2017, el Decreto 1109/2017 restituyó la contratación solo con título secundario, y volvió a fórmulas similares a las establecidas por los decretos 92/1995 y 1184/2001.

Hasta aquí todo claro, pero la cuestión es que, en muchos casos, el trabajo concreto que realizan es indistinguible del que realiza el personal estable o temporario, y la utilización de estas formas se origina en la necesidad —no importa aquí si legítima o no— de eludir limitaciones presupuestarias.

Vale agregar que estas/os trabajadoras/es no solo no tienen estabilidad, sino que hay casos en que no reciben las prestaciones a las que tendrían derecho (obra social, vacaciones, aguinaldo), y su representación sindical es difusa.

También se hicieron notar la existencia de situaciones opuestas a las descritas: organismos descentralizados que muchas veces se autoasignan potestades para contratar personal, y que, a partir de ellas, introducen prácticas o reglas *ad hoc* que generan desigualdades respecto de la salvaguarda de derechos (hubo casos extremos que resguardaban vacantes para familiares de las/os trabajadoras/es).

Ingreso en el SINEP

Como vimos, el pensamiento profesionalizador asume que la gran mayoría de las/os trabajadoras/es estatales van a desarrollar gran parte de su vida laboral en el Estado bajo la condición de estabilidad⁵⁹. Es por esto que la selección es un momento particularmente importante, porque da un primer paso en la configuración de la estructura del personal estatal.

Para lograr el ingreso a la planta permanente del SINEP es condición *sine qua non* concursar el puesto, por tanto, las/os trabajadoras/es que no acrediten haberlo aprobado, no pertenecerán a la planta permanente ni gozarán de la estabilidad en el empleo.

Lamentablemente —y al igual que en el caso de los escalafones generales de las provincias y municipios— se han tenido dificultades para cumplir este precepto. En el caso del SINEP hay un histórico desajuste entre la planta permanente y la planta contratada (artículo 9, Decreto 1421/2002): casi tres cuartas partes del total de empleadas/os cumple funciones en esta última condición; mayoritariamente, desde hace más de una década. Y esto a pesar de que la normativa obliga a realizar concursos, máximo después de seis meses de ocuparse el puesto, y limita el porcentaje de personal bajo ese *status*⁶⁰.

En un trabajo de reciente publicación, se destaca que más allá de la voluntad política —que en muchos momentos se ha propuesto avanzar con los concursos— «... este ha adquirido un estilo discontinuo e intermitente, fruto del juego de necesidades, intereses o aspiraciones de diversos actores gubernamentales, funcionariales y gremiales, así como de los atascos y capacidades relativas para gestionarlos y, en su momento, concluirlos con las designaciones de rigor» (Isuani *et al.*, 2022, p. 196).

Para dificultar la salida de esta situación, los procesos de selección son particularmente complejos: es raro que este procedimiento dure menos de un año y cada uno de ellos exige una ardua tarea de los órganos rectores y de las oficinas de personal de cada ministerio. El resultado es una serie de desvíos

59 Vale remarcar que la estabilidad de la/el empleada/o pública/o tiene jerarquía constitucional: «... protección contra el despido arbitrario; estabilidad del empleado público; organización sindical libre y democrática, reconocida por la simple inscripción en un registro especial» (Constitución Nacional, 1994, art. 14 bis).

60 Este proceso es descrito con bastante detalle por Salas (2009).

sobre el modelo profesionalizador: básicamente personal semipermanente sin estabilidad y formas de contratación paralelas que se superponen con las de la planta permanente.

La irregularidad se vuelve cotidiana y ocurre en todas las jurisdicciones y en todos los tipos de puestos: desde la base hasta la cúspide de la pirámide organizacional, y desde el personal con estudios secundarios hasta las/os profesionales expertas/os en áreas estratégicas.

Dentro del conjunto de trabajadoras/es en donde se da esta situación, se resaltar el segmento de la llamada Alta Dirección Pública (ADP), donde la discrecionalidad e inestabilidad es aún más crítica por las características de sus funciones, situado en la «bisagra» entre la esfera política y el aparato del Estado.

Se trata de un segmento constituido por funcionarias/os de primera línea que actúan de vaso comunicante (Diéguez y Zuvanic, 2016) entre la gestión de gobierno y el plantel burocrático operativo, cuyo accionar es fundamental para la implementación concreta de las políticas públicas. La ADP⁶¹ está conformada por directores nacionales, generales y simples, y coordinadores en el régimen de la APN, y cuyo proceso de selección está regulado principalmente por el SINEP.

En la APN, en los últimos 30 años se ha generalizado el mecanismo de designaciones transitorias por 180 días, prorrogadas a lo largo de la gestión, y con la excepción del cumplimiento de los requisitos que establece la norma para el desarrollo de esas funciones⁶². Las cifras son contundentes: en promedio, tomando el período 2015-2020, y a pesar de los cambios de gestión política que se dieron durante este período, el 89 % de los cargos directivos en direcciones nacionales y generales de la APN estaban designados bajo modalidad transitoria y el 81 %, exceptuados de los requisitos para la cobertura del puesto⁶³.

Esta situación genera un segmento de funcionarias/os altamente inestable, dependiente de la gestión política que lo designó y con escasa permanencia en cargos de relevancia estratégica, lo que no solo afecta la independencia del funcionariado, sino también la correcta implementación de las políticas de Estado a largo plazo. Existen estudios que analizan esta situación y su implicancia en el desarrollo de capacidades estatales, ya que es precisamente la ADP la que aporta la direccionalidad estratégica en el diseño y, fundamentalmente, en la instrumentación, el seguimiento y la evaluación del accionar estatal (Diéguez y Chmielewski, 2021).

61 La normativa vigente no se refiere a la Alta Dirección Pública, sino que menciona la Función Ejecutiva y la define como «el ejercicio de un puesto de trabajo que comporte la titularidad de una Unidad Organizativa de nivel superior a Departamento, aprobada en la respectiva estructura organizativa e incorporado al Nomenclador respectivo» (Decreto 2098/2008, art. 19).

62 La excepción de requisitos refiere a los exigidos por el artículo 7 (presupuestario) de la Ley 27.341 y en especial al artículo 14) del Convenio Colectivo de Trabajo Sectorial del Personal del SINEP. Los funcionarios pueden estar exceptuados por uno, otro o ambos requisitos. En la práctica, se promueve la excepción aun cuando en muchos casos las/os funcionarias/os cumplen con los requisitos.

63 Diéguez y Chmielewski (2021).

Aquí la disyuntiva que no han logrado superar las gestiones políticas en los últimos años: mérito o confianza. La historia reciente demuestra que a pesar los esfuerzos por establecer marcos legales para la selección en base a criterios meritocráticos para la ADP⁶⁴, esta no ha logrado consolidarse.

Existe una discusión no saldada sobre la cuestión. Mientras algunos aseguran que las administraciones más efectivas e innovadoras son aquellas donde las carreras de las/os funcionarias/os de la ADP están separadas de la carrera de la conducción política; existe una postura que sostiene que los nombramientos por confianza no necesariamente atentan contra las buenas gestiones de lo público, sino que, por el contrario, permiten una mejor complementación en la «bisagra». En todo caso, hay un cierto consenso en que se deberían diferenciar caso por caso de ADP; en algunos la confianza es el registro fundamental, mientras que en otros el conocimiento, la experticia técnica y la experiencia de gestión serían prioritarios.

Como hemos obtenido de las entrevistas a funcionarias/os y expertas/os, la extracción social del personal administrativo proviene básicamente de sectores sociales medios, con ramificaciones hacia sectores medios altos (AFIP, Poder Judicial, Ministerio de Justicia) y medios bajos (Desarrollo Social). Es de destacar, en contraposición a lo que se expresa en algunas notas periodísticas, se tiene la visión de que la presencia de sectores sociales bajos en el Estado nacional es muy reducida.

En algunos casos, el empleo público, especialmente en profesional de TIC, es un espacio de tránsito hacia el sector privado.

Un caso particular de reclutamiento ocurre con los profesionales vinculados a la Cuarta Revolución Industrial: la desventaja, no solo remunerativa del Estado, respecto del sector privado en muchos sectores —al día de hoy, sobre todo en el universo de las TIC— hace que el sector público sea utilizado como un tránsito, un espacio de formación y acumulación de experiencia para las/os recién egresadas/os, que buscarán entre tanto, un empleo en el sector privado. Esto coloca al Estado en marcada desventaja respecto del mercado, ya que subsidia parcialmente la curva de aprendizaje, formación y entrenamiento de los perfiles TIC, para que luego emigren al sector privado, lo que constituye una pérdida de la inversión y memoria institucional por la volatilidad con la que transitan la AP.

Al respecto, las/os funcionarias/os entrevistadas/os de las áreas de gestión de personal de la APN destacaron que además de la desventaja salarial respecto al privado, las condiciones rígidas de contratación, la modalidad de trabajo exclusivamente presencial y la exigencia de titulación formal para las/os agentes del sector informático y TIC dificulta aún más la captación en el marco del proceso de selección que establece la normativa que regula el empleo público.

Por estas razones, en la práctica, la mayoría de los contratos de este personal se establece bajo el régimen establecido por el Decreto 1109/2017. Esa modalidad parece ser más consistente con la flexibilidad y formación informal que, en muchos casos, es inherente a estos perfiles y su dinámica de trabajo.

64 Durante la gestión de gobierno de Mauricio Macri se aprobó un régimen para las/os funcionarias/os comprendidas/os en el segmento ejecutivo a través del Decreto 788/2019 con fecha 25 de noviembre (es decir, quince días antes del cambio de gobierno). La gestión de Alberto Fernández suspendió su implementación a partir del Decreto 36/2019, hasta que en diciembre 2022 se definió dejarlo sin efecto a partir de enero 2023 y su sustitución por un nuevo Régimen de Dirección Pública que entrará en vigor el 1 de junio de 2024.

Respecto de la inducción en el SINEP, figura como una etapa dentro del ingreso a la carrera establecida en el Convenio. En este sentido, los titulares de la unidad organizativa de rango no inferior a director, en conjunto con el encargado de la implementación de las políticas destinadas a la administración del personal, son responsables de la ejecución de esta actividad (Decreto 2098/2008, artículo 24).

La normativa se cumple: en el marco del INAP se dicta un curso de inducción que es obligatorio para quienes concursan y adquieran la permanencia del puesto de trabajo. Ahora bien, la demora en la apertura de los concursos genera que esta instancia tenga una eficacia relativa, puesto que las/os agentes que logran la permanencia en el empleo lo hacen después de transitar varios años en la Administración Pública y, por lo tanto, la inducción pierda el espíritu inicial con el que fue concebido.

Vale acotar que, de acuerdo con la información aportada por las/os funcionarias/os y expertas/os consultadas/os, existen actividades de inducción en varios organismos descentralizados y que aquí sí cumplen con la misión de facilitar una primera inserción de la/el flamante empleada/o en la organización.

La Carrera del SINEP

La carrera del Sistema Nacional de Empleo Público (SINEP) permite seis niveles verticales —que parte del nivel F y llega hasta el nivel A— y grados horizontales (en números crecientes, del 1 al 10, y luego grados extraordinarios).

A su vez, el personal puede ser parte de agrupamientos que, en cada caso, lo habilita a un rango de niveles determinado. En la actualidad, existen cuatro vigentes:

1. General: puestos o funciones de naturaleza administrativa, técnica, de servicios complementarios, de mantenimiento o generales y de apoyo a la gestión del personal. Niveles escalafonarios B a F.
2. Profesional: puestos o funciones que exigen acreditar título de grado universitario. Niveles escalafonarios A a D.
3. Científico-técnico: puestos o funciones que exigen título de grado universitario aplicado a la generación de conocimientos científicos avanzados, producción de tecnologías y formación de especialistas. Niveles escalafonarios A a D.
4. Especializado: puestos o funciones de asesoramiento, formulación o gerenciamiento de políticas sustantivas de alta especialización. Niveles escalafonarios A y B.

A su ingreso, la/el agente (de planta permanente o de planta transitoria) se incorpora a un agrupamiento y nivel escalafonario de acuerdo con la complejidad, la responsabilidad y la autonomía de la función para la que fue seleccionada/o. Paralelamente, de acuerdo con su educación formal y experiencia laboral en la órbita de la APN, le corresponde un grado.

En el desarrollo de sus funciones, y a partir de la tarea que realiza, recorre una carrera que le da derecho a una «promoción horizontal» y, de acuerdo con las necesidades de servicio y su calificación, puede optar por concursar por una «promoción vertical».

La promoción horizontal comprende el ascenso de grado —manteniendo el nivel (letra entre A y F)— lo que resultará de la capacitación y la acreditación de su correcto desempeño y sus competencias laborales (evaluación de desempeño).

El ascenso de grado le permite a la/el trabajadora/or optar por cambiar de tramo (a partir del grado 4 ascender al tramo Intermedio, a partir del grado 8 ascender al tramo Avanzado). Para avanzar en los tramos la/el trabajadora/or en cuestión debe acreditar mayores rangos de profesionalidad o tecnificación de sus competencias y capacidades laborales.

También está prevista la promoción vertical, consistente en el acceso a niveles escalafonarios superiores mediante los procesos de selección diseñados para ocupar cargos o funciones de mayor responsabilidad, complejidad y autonomía. En este caso, es la administración la que define la necesidad de un puesto de trabajo y su ocupación a partir de concursos abiertos o circunscriptos a la propia administración.

En cuanto a la evaluación, y de acuerdo con nuestro relevamiento en entrevistas, el mecanismo vigente es de gestión compleja y poco útil para catalogar desempeños, habiéndose convertido en un trámite administrativo con relativo impacto sobre la conducta de las/os trabajadoras/es.

Capacitación

El convenio colectivo SINEP propugnó por el establecimiento de un Sistema de Capacitación y Desarrollo del Personal que, bajo la rectoría del Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP), despliega sus actividades enfatizando la vinculación entre la capacitación y la carrera de las/os agentes.

Según esta normativa, la capacitación constituye una herramienta indispensable para el desarrollo de la carrera profesional en la Administración Pública y es un requisito fundamental para alcanzar promociones tanto verticales como horizontales.

Las/os trabajadoras/es estatales pueden realizar actividades de capacitación a título personal y solicitar su reconocimiento para la promoción de tramo y grado, establecido por el INAP cuando ellas sean pertinentes a la función que desarrolle la/el agente.

Más allá de esta posibilidad, la práctica más extendida es la realización de actividades en el INAP (cursos, talleres, seminarios, *webinar* y *webichat*, entre otros), en distintas modalidades (presenciales, virtuales —tutoradas, sincrónicas, autogestionadas— y semipresenciales).

La oferta de capacitación del INAP está abierta a todas/os las/os trabajadoras/es estatales, cualquiera sea su modalidad de contratación dentro del SINEP.

La oferta del INAP está abierta a todas/os las/os trabajadoras/es estatales, cualquiera sea su modalidad de contratación —incluso, en algunos casos a personal que no es del SINEP y hasta de provincias y municipios—, pero tienen impacto en el desarrollo de la carrera administrativa solo en el caso de la planta permanente.

El Sistema de Capacitación y Desarrollo del Personal prevé la formulación de planes de capacitación (estratégicos y anuales) en los diferentes organismos, los que enmarcan las actividades que puedan realizarse en cada uno de ellos.

Tanto los planes como las actividades concretas tienen que ser validados por el INAP. En el caso de las actividades, la validación es la que permite la aplicación a la capacitación en la carrera administrativa (Sarquis, 2022).

Otro de los institutos de este sistema es el Fondo Permanente de Capacitación y Recalificación Laboral (FoPeCap)⁶⁵ que, financiado con un porcentaje fijo de la masa salarial, se dirige a planificar programas de capacitación, recalificación de puestos de trabajo y toda otra acción tendiente a facilitar la movilidad funcional y la readaptación de los empleados públicos a los cambios tecnológicos, funcionales u organizacionales propios de la administración moderna.

Cualquier trabajadora/or que cumple funciones en el marco de la Ley de Empleo Público (solo quedan fuera las/os trabajadoras/es contratadas/os a través de la locación de servicios) puede utilizar las prestaciones del FoPeCap. Por objeto y capacidad financiera, el FoPeCap podría devenir en una pieza clave en la capacitación y el entrenamiento del personal en las tecnologías de la Cuarta Revolución Industrial.

Según las fuentes entrevistadas, uno de los principales problemas por considerar en el desarrollo de la capacitación es la asimetría contractual. Como vimos, tres cuartas partes del empleo es, al menos desde lo formal, de carácter temporario y, en esa condición, su carrera horizontal y vertical no está reglada y depende de decisiones discrecionales.

1.3 El futuro del empleo público en la Administración Pública Nacional

1.3.1 Perfil y trabajo virtual

1.3.1.1 Los nuevos perfiles del empleo estatal

Como describimos anteriormente, tanto en el sector público como en el privado puede anticiparse que se profundizará la tendencia hacia la automatización de procedimientos y, consecuentemente, puede

⁶⁵ El FoPeCap nace en 2006 en el marco del Convenio Colectivo de Trabajo General para la Administración Pública Nacional (Decreto 214/2006), con aportes del Estado empleador y de los sindicatos firmantes del convenio.

preverse una mutación de las habilidades requeridas a las/os trabajadoras/es que hoy cumplen tareas administrativas.

En el caso de la Administración Pública, además de las situaciones específicas de las distintas funciones sustantivas, se prevén transformaciones en todas las áreas de apoyo, como jurídico, despacho, compras y contrataciones, presupuesto, recursos humanos, mantenimiento, servicios generales, etc.

En este marco, surge como tarea urgente construir un nuevo perfil del empleo estatal, acorde a las necesidades de la nueva etapa, lo que implica transformaciones en cuanto a las habilidades requeridas, los rasgos actitudinales y la cultura organizacional (Figura 1.15).

Una primera dimensión del perfil abarca lo técnico. Como vimos, la Cuarta Revolución Industrial está transformando los procesos técnico-administrativos, especialmente en las tareas mecanizadas, reemplazándolos por soluciones automatizadas de base digital. El personal administrativo en general, entonces, deberá tener solvencia para el manejo de los diferentes sistemas informáticos, lucidez para encontrar oportunidades de mejora que surgen de las nuevas tecnologías y capacidad para tramitar y dar sentido sustantivo a la información disponible y las automatizaciones posibles.

Una segunda dimensión del perfil remite a lo actitudinal. La virtualización de muchos procesos requerirá de perfiles con alta autonomía y autodisciplina, con iniciativa para proponer ideas y soluciones desde la perspectiva participante, con flexibilidad frente a las turbulencias, con capacidad de adaptación —y disposición a aprender lo nuevo— ante cambios que se anticipan constantes y veloces, y con el ímpetu y la confianza necesarios como para refundarse profesionalmente en ciclos de tiempo relativamente cortos.

Una tercera dimensión está ligada a la inserción de nuevos valores, en línea con transformar la cultura organizacional para que, como complemento del perfil actitudinal, desarrolle una visión positiva de la movilidad entre ámbitos laborales⁶⁶. Asimismo, en un marco virtual, que rompe con la convivencia en oficinas, es fundamental que se mantengan los valores de una perspectiva colaborativa y de trabajo en equipo. Por último, y como punto fundamental, las/os empleadas/os públicas/os deberán mantener y profundizar los valores de lo público estatal, la democracia y la inclusión.

Destacamos que, sin minimizar los requerimientos técnicos —cuya necesidad se dan por descontados— una parte importante de los cambios de perfil remiten a cuestiones actitudinales y de cultura organizacional, esto tanto en el sector privado como en la Administración Pública.

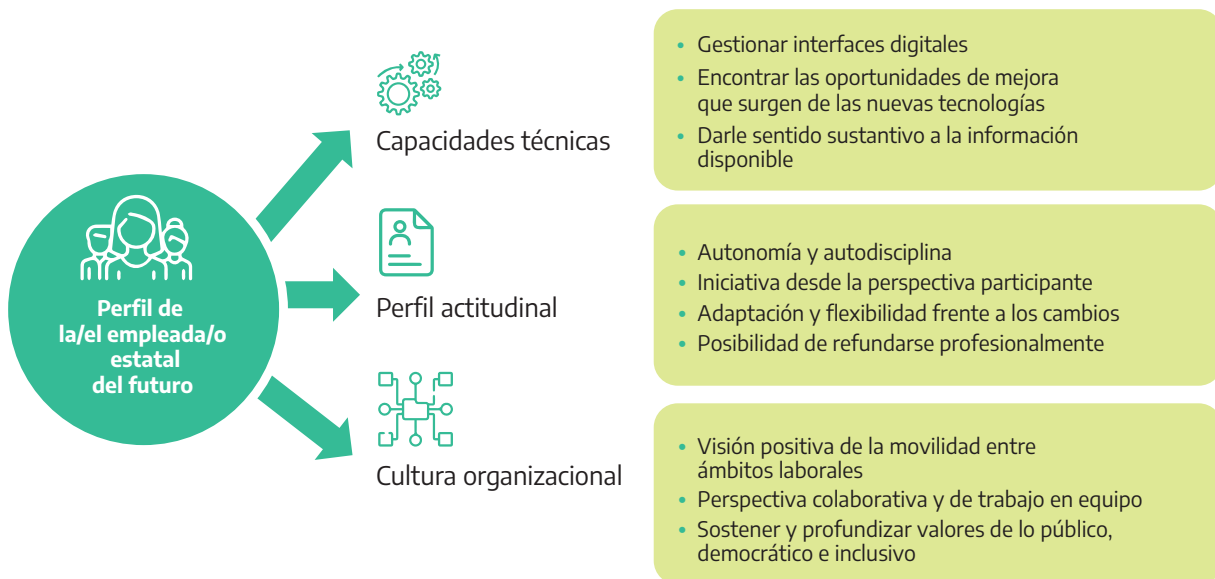
Un relevamiento en el sector privado determinó que para el 88 % de las/os consultadas/os las «habilidades blandas» fueron consideradas imprescindibles para el trabajo; el 11 %, que son medianamente importantes y, en el extremo opuesto, apenas un 1 % de las/os consultadas/os las consideró irrelevantes. La conclusión

66 Referente a la movilidad se deberán replantear qué condiciones se establecen para su gestión. El CCT que regla el SINEP establece pautas para la movilidad. En este caso, como en otros semejantes, se suele citar como modelo virtuoso el de la «flexiseguridad» llevado adelante en Dinamarca. Alrededor de este concepto se desarrolla la idea de trabajar sobre tres niveles: el de seguridad —derechos inalienables de las/os trabajadoras/es— el de flexibilidad —los cambios definidos por la conducción estatal de forma unilateral— y los ámbitos sujetos a negociación.

a la que llegó el estudio fue que «las habilidades blandas se han consolidado como la competencia clave que todas las organizaciones buscan a la hora de sumar talento»⁶⁷.

En la Figura 1.15 presentamos estos temas de forma estilizada, pero volveremos a tratarlos en la sección 1.3.3 cruzados con la problemática tecnológica y de estructuras.

Figura 1.15. Perfil de la/el empleada/o estatal del futuro



Fuente: elaboración propia.

En todo caso, repetimos que los cambios son inevitables y gestionados de forma razonable, deseables, ya que permitirán elevar los niveles de productividad en un marco en donde se automatizan trabajos rutinarios y se abren espacios para labores estimulantes.

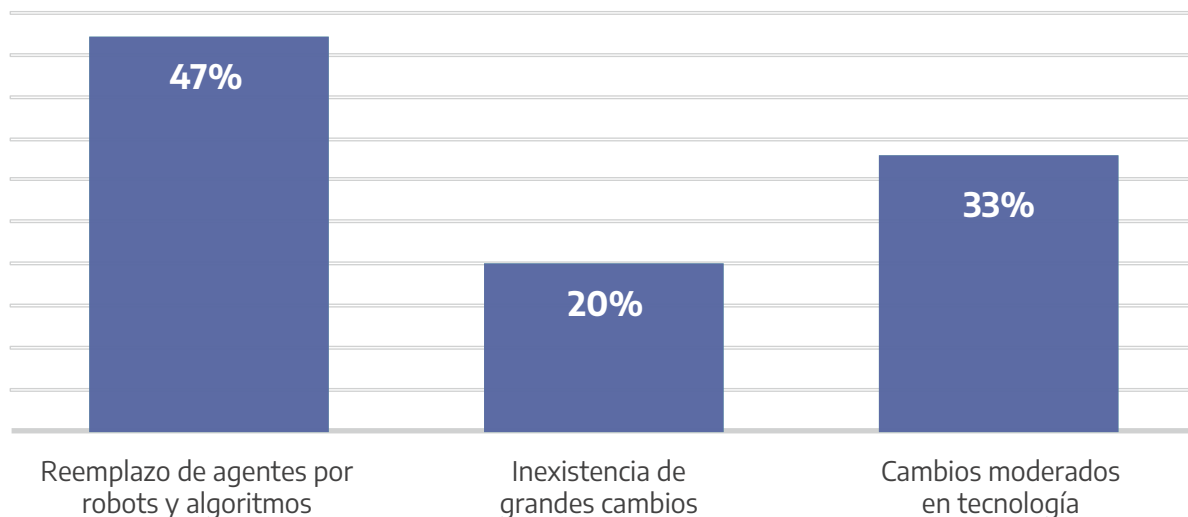
Una implantación adecuada de las nuevas tecnologías impactará de manera positiva sobre tiempos y costos, al facilitar la universalización de servicios y la transparencia de las gestiones. Asimismo, reducirá los costos de infraestructura, la sustentabilidad ambiental y la habitabilidad de los ámbitos de trabajo, temas que están llamados a ocupar un lugar central dentro de las organizaciones del futuro.

La fuerte incidencia de la tecnología en las transformaciones de la Administración Pública tuvo un alto consenso entre las/os expertas/os consultadas/os. Así, casi la mitad de las/os consultadas/os esperan el reemplazo de puestos por robots y/o algoritmos, mientras que el otro grupo (un 33 %) espera cambios moderados (Figura 1.16).

⁶⁷ Encuesta realizada en Argentina a 1510 personas que buscan empleadas/os activamente por la consultora Randstad. Las habilidades blandas identificadas como más relevantes fueron la flexibilidad para adaptarse a los cambios (un 23 %), la disposición para el trabajo en equipo (un 19 %); capacidad resolutoria (un 18 %); organización y gestión del tiempo (un 15 %); y habilidad de comunicación (un 11 %) (<https://www.ambito.com/en-dos-anos-habra-149-m-nuevos-trabajos-digitales-el-mundo-n5650368>).

Figura 1.16. Percepciones sobre la incidencia de la tecnología en 2030

Tecnologías administrativas y sustantivas



Fuente: elaboración propia con base en información primaria relevada durante las actividades desarrolladas.

Un último aspecto por reseñar, someramente, ya que se trata de una perspectiva que solo toca de manera oblicua los objetivos de este trabajo, es el lugar del empleo público en el marco de las políticas laborales dirigidas a incidir sobre todo en el mercado laboral.

Este es un tema relevante, entre otras cosas por la escala: la planta laboral estatal dirigida a tareas administrativas, el 32 % del total de las/os trabajadoras/es tiene esa condición (Figura 1.5) a la que debe agregarse personal de salud, seguridad y educación asignado a tareas de cuello blanco. Este conjunto conforma una masa crítica sobre la que se pueden desplegar políticas que no solo generen efectos virtuosos en el Estado, sino que también sirvan para incidir sobre todo en el mercado laboral.

Este volumen de maniobra —sujeto a autoridad administrativa— podría servir para acelerar la asimilación de la Cuarta Revolución Industrial al mercado de trabajo, por ejemplo, haciéndola funcionar como laboratorio de pruebas de nacies tecnologías, espacios de capacitación, pruebas piloto de nuevos formatos organizacionales, etc.

De forma homóloga, se puede utilizar para retardar el ingreso de tecnologías que tienen efectos negativos, por ejemplo, que destruyen puestos en alguna especialidad en donde hay sobreoferta profesional o que perforan pisos salariales.

1.3.1.2 El trabajo virtual: el debate más recorrido

La profundidad de los cambios que provocan las transformaciones en curso, aunado al cimbronazo que significó la pandemia para las pautas tradicionales de trabajo, empuja a una revisión completa de muchos aspectos del mundo laboral. Dentro de esta necesaria revisión, el trabajo remoto fue, por mucho, el tema que despertó mayor interés; llama la atención la unanimidad con que todos los actores entrevistados lo priorizaron (al respecto, ver también Sabatto, 2022a, 2022b).

El debate, en todo caso, giró en torno de las estrategias desarrolladas para volver a construir una «normalidad»: qué prácticas adoptar de manera permanente y cuáles dejar de lado, pues únicamente fueron necesarias durante la emergencia sanitaria.

En este sentido, si bien la normativa planteó un retorno a la situación previa a la declaración de la ASPO (Resolución SGP 58/2022), este regreso no fue completo, ya que en diferentes oficinas quedaron instaladas prácticas de trabajo mixto.

De cara al futuro, todos acordaron que, más tarde o más temprano, se avanzará en el tema y para ello será preciso de reajustes normativos en lo referente a horarios, aspectos funcionales de los procesos, infraestructura y asignación de artefactos tecnológicos, entre otros. El eje del debate gira en torno a las formas, los tiempos y las estrategias para implementar estos reajustes.

La mayoría de las/os entrevistadas/os académicas/os y del ámbito de la gestión consideraron:

- Que la dinámica del trabajo administrativo estatal requiere principalmente de esquemas de trabajo mixto, con diferentes combinaciones entre tareas virtuales y presenciales.
- Que se debería comenzar ya mismo para aprovechar las experiencias acumuladas durante la pandemia, cuando se consiguieron establecer condiciones para el funcionamiento del trabajo remoto.
- Que más allá de los tiempos virtuales, son imprescindibles espacios de trabajo presencial para promover la interacción entre agentes y la consolidación de los equipos de trabajo. En este sentido, se consideró poco funcional llevar a una dinámica totalmente virtual a la gran mayoría del trabajo estatal.
- Que en lo relativo a los temas que habría que adecuar, se citó particularmente condiciones de infraestructura tecnológica y de adjudicación de equipos, de organización del trabajo colectivo con la asignación de metas y de seguridad informática y gestión de datos.
- Que debería darse algún rango de libertad a cada oficina para que, bajo ciertos parámetros, se desarrollen estrategias propias para establecer una transición hacia la nueva forma, paralelamente a que se realicen —en el ámbito del Estado en general y de cada jurisdicción en particular— los reajustes que sean necesarios.
- Que, además de lo funcional, la presencialidad permite realizar prácticas de control y supervisión más efectivas sobre el trabajo estatal. En este sentido, algunas/os expertas/os consideraron que, dentro de las nuevas normativas, se debía dotar a las conducciones operativas de herramientas disciplinarias más potentes para operar sobre los casos de desvíos.

Sin embargo, hubo también voces críticas —particularmente, funcionarias/os de órganos rectores y de procedencia sindical— sobre los esquemas no presenciales (ya sea mixtos o totalmente virtuales). En ese sentido se consideró:

- Que para garantizar el orden en el trabajo es preferible ir hacia modalidades presenciales o virtuales, ya que el trabajo mixto se ha mostrado poco eficiente y proclive a promover conductas del tipo polizón (*free rider*).
- Que las experiencias internacionales de trabajo mixto en las administraciones públicas no han sido particularmente exitosas.
- Que el modelo de trabajo virtual o mixto vigente en el sector privado tiene una infraestructura de control y seguimiento que el Estado no ha desarrollado.
- Que después del *shock* organizacional que implicó el aislamiento obligatorio, es preciso un regreso a la normalidad presencial para consolidar el orden del trabajo antes de comenzar una transición paulatina y organizada.
- Que el paso a trabajo mixto o virtual requiere del establecimiento de pautas globales a consensuar entre todos los actores —conducción política, trabajadoras/es, sindicatos y la aprobación de la sociedad civil— antes de comenzar a desplegar los cambios en la forma de trabajo.

En función de la experiencia acumulada a partir de la implementación del trabajo remoto en la Administración Pública, varios relevamientos realizados durante 2020 y 2021 por CIPPEC, UMET y CEDyAT detectaron que, si bien el sistema de Gestión documental (GDE) se utilizó de forma predominante para mantener el flujo de procesos, el sostenimiento de las tareas dependió fundamentalmente de los recursos propios (teléfonos celulares, computadoras, tabletas, etc.) de cada agente.

Cabe destacar que, si bien en el orden nacional la adopción del trabajo remoto fue predominante, en el caso de las administraciones provinciales se observó un acogimiento desigual de esta modalidad de trabajo. Una encuesta administrada a personas que lideran equipos de trabajo en cinco provincias así lo expresó⁶⁸: desde abril hasta octubre de 2021, el 81 % de ese grupo trabajó desde edificios públicos, mientras que solo el 3 % cumplió con tareas de forma remota. Estos datos indican que quienes tienen personas a cargo trabajaron en forma presencial en mayor medida que el resto (Diéguez *et al.*, 2022).

Asimismo, un estudio impulsado por la ONEP en el sector público nacional durante 2020 reveló que el 79 % de las/os trabajadoras/es con equipos de trabajo a su cargo no contaba con prácticas previas ni capacitaciones específicas sobre trabajo remoto, y que el 54 % de este universo expresó que su capacidad de supervisión sobre sus equipos de trabajo se vio afectada (Diéguez y Chmielenski, 2021).

Por lo tanto, algunos de los desafíos a futuro y oportunidades de mejora para la institucionalización de esta modalidad de trabajo son el fortalecimiento de la capacitación y la sensibilización sobre nuevos

68 El universo de análisis estuvo compuesto por 2919 personas con equipos de trabajo a su cargo, del cual se obtuvo una muestra total de 549 agentes de las cinco provincias seleccionadas (Chaco, Entre Ríos, Mendoza, Río Negro y Tucumán).

formatos de trabajo remoto, que contemplen las áreas de las tecnologías de la información y comunicación como de habilidades blandas para conducir equipos.

Además, superada la etapa de emergencia epidemiológica que instaló esta modalidad, es necesario establecer una planificación estratégica de nuevos entornos organizacionales y diseño de protocolos para el trabajo no presencial en la AP. En línea con esto, diseñar una nueva reingeniería de los procesos de trabajo, en función de las características sociodemográficas del grueso de directivos y trabajadoras/es del Estado y que contemple el ámbito del cuidado.

En este sentido, se observa que, como todo fenómeno social, el modelo de trabajo virtual no solo ofrece oportunidades de mejora, sino que también genera riesgos. Como vimos, las posiciones más prudentes de funcionarias/os de órganos rectores y de sindicalistas frente al tema se originan en la visión de que es preciso consolidar un sistema duramente impactado por la crisis del COVID-19 y recién, en el mediano plazo, comenzar una transición planificada y controlada hacia formas mixtas o virtuales.

Además de esto, se sostiene que el trabajo remoto puede afectar el espíritu colectivo de los equipos de trabajo y, en ese sentido, debilitar la potencia de la representatividad sindical y las posibilidades de hacer efectivos los derechos laborales⁶⁹, en tanto estos valores fueron consolidados dentro de un modelo de trabajo basado en la presencialidad.

La presencialidad no solo genera ciertas fortalezas para defender los derechos de las/os trabajadoras/es, sino que también establece una forma de vinculación de cercanía entre la Administración Pública y la población, y no es claro qué impacto tendrá la transformación de estas vinculaciones —muchas de ellas de base territorial— en términos de los valores de construcción ciudadana y social⁷⁰.

1.3.2 Expectativas y tensiones en torno al ingreso, carrera y capacitación

Para acompañar el itinerario de las/os trabajadoras/es hacia este nuevo perfil, será preciso la revisión de las políticas de ingreso, de desarrollo de carrera y de capacitación. Igualmente, frente a posibles escenarios de segregación en el acceso de sectores de la población a las plantas estatales, se deberá estar atentos para garantizar que en él esté representada la mayoría de los sectores sociales.

En términos más generales, y como hemos adelantado, a estos institutos se les pide que sean funcionales a la transición hacia la situación de cuello digital, pero sin perder los valores centrales de la Administración Pública en la sociedad: Estado de derecho, democracia, e inclusión social.

69 Varias/os especialistas sostuvieron que el sindicalismo tiene una forma organizativa que hace que tienda a asumir posiciones de defensa del trabajo presencial. En todo caso, la citada participación de los sindicatos en el modelo de gestión del empleo vigente hace imprescindible un diálogo para lograr su acompañamiento en los procesos de reformulación de las tareas y actividades.

70 Podría decirse que, en los tiempos de la Cuarta Revolución Industrial, el valor de lo presencial se licúa en pos de ahorro de tiempos y trámites y mayor transparencia. Esto está claro en la dimensión de la gestión, ahora ¿eso cómo impactará en la calidad de la relación política Estado/ciudadanía? En el capítulo sobre tecnologías, nos referimos al impacto de la virtualidad en las organizaciones públicas, a las dificultades de la ciudadanía para acceder al Estado en un escenario virtual —por ejemplo, por cuestiones de conectividad o accesibilidad—.

Ahora bien, la reforma de estas herramientas se realiza sobre un escenario caracterizado por la vigencia de una síntesis incompleta de la mirada racionalizadora/profesionalizante definida centralmente en la Carta Iberoamericana de la Función Pública (2003) que, como describimos en secciones anteriores, se orienta hacia la observancia del Estado de derecho y el respeto por las instituciones de la democracia.

Esta síntesis profesionalizante no se ha alcanzado de manera homogénea en todas las funciones que analizamos (sección 1.2.2). En el caso de la función Gestión administrativa —que trataremos hasta al final del capítulo— no se encuentran totalmente vigentes mecanismos relativos a la selección y la carrera.

En virtud de esta situación, se genera un doble desafío: no solo analizar las transformaciones que induce la Cuarta Revolución Industrial, sino también qué estrategia seguir en los casos en que los institutos profesionalizantes no tengan vigencia plena. Lo dicho implica que la construcción del nuevo molde institucional debe erigirse sobre una base más débil que lo que ocurre en educación o defensa y seguridad, en donde la normativa se cumple de manera más acabada.

Para enfrentar la problemática descrita se han generado diferentes propuestas, que reflejan las disidencias acerca de cuál es el modelo de gestión pública más adecuado. Aquí veremos los principales consensos y en la sección 1.4 detallaremos los caminos que propugnan las diferentes escuelas de gestión estatal.

Antes de avanzar, cabe mencionar que hay un elemento que los cruza transversalmente en el ámbito del Estado nacional: el rol de las/os representantes de las/os trabajadoras/es en estos procesos, toda vez que la normativa vigente asigna a los sindicatos participación en el tratamiento de todas las dimensiones de la carrera estatal.

Esta participación da un tono especial a la gestión del empleo público nacional, generando instancias negociadoras eventualmente más complejas que la que se desarrollan en otras jurisdicciones y países, pero que ha sido, en la experiencia histórica, un instrumento que permitió una mayor gobernabilidad del sistema.

La situación de participación institucionalizada implica un ejercicio que promueve una creciente madurez y profesionalización de todas/os las/os involucradas/os y que exige a los sindicatos a cumplir un doble rol, como custodios de los derechos laborales y, a la vez, como corresponsables de su arquitectura.

En ese sentido, es importante demarcar con claridad lo dicho sobre esta participación: su rol arquitectónico —e incluso su poder de veto— en el diseño de los componentes de la carrera y la vida laboral; su lugar como defensor de cada trabajadora/or pero, asimismo, su condición actor externo en lo referente a la gestión del sistema de empleo público.

1.3.2.1 Ingreso

Un tema central, que se abordó en las entrevistas, fue el diseño de prácticas y estrategias para organizar y gestionar el ingreso de personal al escalafón general de la APN. Como vimos, hay una visión bastante

negativa de la situación existente, que no es sino un eco continuo de un discurso consolidado desde la llegada de la democracia —el institucionalizador— que no ha logrado ponerse en funcionamiento.

No podés manejar el Estado, que es la organización más compleja de cualquier país, con gente que no está preparada, porque te la vas a poner de frente. La profesionalización de la administración pública es condición para un mejor Estado (Entrevistado 8).

Los actores consultados mostraron bastante escepticismo con respecto a la posibilidad de algún tipo de cambio que supere el vigente ingreso sin concurso —el 85 % consideró que se mantendría el ingreso discrecional—; de más está decir que en mucha menor medida estimaron posible una estrategia de adecuación a las transformaciones que induce la Cuarta Revolución Industrial.

Las/os participantes de la jornada con referentes de recursos humanos no previeron transformaciones sustanciales en los esquemas de contratación, lo que implica que en el ingreso al empleo público continuaría primando lo discrecional y, por lo tanto, la falta de estabilidad, como ocurre actualmente. El escepticismo es aún mayor al considerar a las/os funcionarias/os del segmento de la ADP, lo cual podría explicarse dado los fracasos sistemáticos por introducir sistemas de selección efectivos para funcionarias/os directivas/os en base a criterios de mérito e idoneidad.

Las/os expertas/os académicas/os, por su parte, remarcaron las dificultades para establecer nuevas modalidades de ingreso y selección de personal, dado lo complejo de las negociaciones para realizar cambios, y los resultados de estas en las normas vigentes: circuitos de ingreso largos, complejos y disfuncionales.

Como contracara, algunas/os especialistas remarcaron que los esfuerzos por institucionalizar el ingreso al Estado no están, *a priori*, condenados al fracaso. Y citaron como ejemplos las funciones de Educación, Defensa y Seguridad y los casos exitosos de otros países de América Latina, como la Comisión Nacional de Servicio Civil de Colombia y el Sistema de Alta Dirección Pública de Chile-SADP.

En relación con las experiencias regionales, Macco (2019) analiza en perspectiva comparada los mecanismos de selección de las/os funcionarias/os que ejercen funciones ejecutivas, comprendidos en la ADP. Se destaca que los marcos normativos tanto del modelo colombiano (politizado) como del chileno (sistema de posiciones) son producto del acuerdo alcanzado entre las coaliciones políticas de ambos países.

Esta situación surge del marco legal que les da origen: en Colombia, la Ley 909 y complementarias, y en Chile, la Ley 19.882 y modificatorias. Para el autor, esta es una de las razones por las cuales el SINEP no ha logrado su plena institucionalización, ya que su origen surge por un decreto presidencial, fácilmente reemplazable y sin que el mismo constituya una política de Estado, ni que surja de un acuerdo entre los diferentes grupos políticos.

Otros mencionaron la posibilidad de aprovechar las experiencias exitosas de algunas provincias y municipios e hicieron notar que en las universidades había conocimiento experto suficiente como para diseñar una política que fije alguna salida al tema.

A *contrario sensu*, de lo que podría pensarse por la demanda de flexibilidad que circula en muchos textos sobre el tema, el grueso de las/os expertas/os consideró que la mejor estrategia de ingreso a la APN sigue siendo los concursos públicos —única vía de la normativa vigente para acceder a una planta permanente—, ya que promueve la transparencia y la idoneidad.

No obstante haber defendido el sistema de concursos, casi todas/os las/os expertas/os consideraron que la normativa vigente los hacía casi inviables, por la complejidad y burocratización de su gestión. Sin embargo, cabe decir que buena parte de ella se origina en la transparencia del proceso. Y así es en efecto, por lo que, si bien pueden criticarse muchos aspectos de su gestión, se cumple a rajatabla —justamente por la desconfianza— con todo lo indicado en las bases de cada concurso.

Y aun a pesar de los costos asumidos en términos de tiempos y de complejidad burocrática de los concursos vigentes, no se ha logrado su consolidación sobre los (contados) concursos realizados. Al respecto, una entrevistada refirió lo siguiente:

Hay que negociar un gran consenso entre oficialismo y oposición (...) [que] Los cambios que pretendemos incorporar trasciendan una gestión de gobierno. Lo primero que hizo una gestión fue revisar los concursos [de la anterior]. No hay confianza (Entrevistada 5).

Con base en un consenso del tipo que cita la entrevistada 5, los países nombrados más arriba lograron desarrollar procesos más eficaces y eficientes, que establecen una vinculación entre la relevancia estratégica del puesto y el grado de sofisticación del proceso de selección.

A modo de ejemplo, cuando se consultó a una empresa de servicios eventuales el tiempo que se tarda en asignar a personal auxiliar administrativo, se estimó que tardaba entre tres días y una semana.

Entre las diferenciaciones por realizar, deberían considerarse los elementos específicos que faciliten la mutación hacia el cuello digital. En este sentido, se pueden pensar en condiciones para que las/os ingresantes de las plantas científico/técnica y técnico/profesionales lideren esos procesos.

Esto hace que se considere que, sea cual sea el derrotero, el proceso de selección de las/os postulantes por ingresar a la Administración Pública, una vez verificadas las competencias para ocupar el puesto de trabajo, debe garantizar la pluralidad social y, sobre todo, impedir que los sectores menos favorecidos queden excluidos del acceso a los puestos estatales. En la misma línea, se debe fortalecer y profundizar el perfil de compromiso con el quehacer público y con los valores ético-institucionales.

El proceso de selección debería captar personal cuyos perfiles incorporen estos tres elementos: referencia a lo colectivo, valores ético-institucionales y evitar la exclusión de los sectores populares, además de las competencias específicas requeridas para cubrir un cargo.

Hay que hacer que el empleo público sea un ámbito digno, decente, atractivo y profesionalmente interesante, aun cuando desde el punto de vista del salario uno no vaya a hacerse rico. Para eso se dedica a Mercado Libre. Si el Estado se financia en buena medida gracias a un sistema impositivo regresivo, todo peso mal gastado o

mal asignado en materia de empleo público es un acto de injusticia social. Hay que pensar el empleo público desde la sociedad (Entrevistado 12).

Dentro del análisis del reclutamiento, como vimos, se consideró que, en general, el Estado tiene ingresos de casi todos los sectores sociales. En este aspecto se hizo notar que una eventual institucionalización del ingreso —que eleve sustancialmente las credenciales educativas exigidas— podría redundar en una elitización de las AP y el (re)surgimiento de tendencias tecnocráticas. Se hizo notar que ese tipo de tendencias ha sido potente en diferentes etapas históricas de la administración pública argentina.

Un análisis paralelo en este sentido consideró que la captación de personal de cuello digital podría tener impacto en los valores públicos. Si bien esto podría responder a un prejuicio sobre la personalidad de estas/os trabajadoras/es —la del *nerd* que solo vive en el mundo virtual y que, a priori, no tendrían un diálogo fácil con cuadros territoriales— es un tema también para tener en cuenta.

En cuanto a la inducción, como hemos mencionado, su principal problema es que en muchos casos se aplica a trabajadoras/es que adquieren el estatus de planta permanente luego de años en la Administración Pública, desnaturalizando su función. En este aspecto, se plantea que, mientras dure esta distorsión, todas/os las/os empleadas/os realicen la correspondiente inducción.

Adicionalmente, se planteó que se hiciera efectiva una división entre una inducción que se aplicara a todas/os las/os empleadas/os públicas/os —incluidas/os aquellos de los tres poderes y de provincias y municipios— como una manera de fomentar un conjunto de valores y conocimientos básicos y comunes a la estatalidad argentina. Existe un proyecto de ley con estado parlamentario en este sentido, que en su texto de presentación sostiene: «Cualquier trabajador o trabajadora estatal, más allá de sus saberes específicos, tiene que tener un saber de base en tanto trabajador del Estado: su naturaleza, los fines de un Estado presente que defiende y garantiza derechos, que trabaja por un desarrollo nacional»⁷¹.

Puestos a cerrar este acápite, es indudable que los resultados del análisis prospectivo de los ingresos tienen gusto a poco. Se reconoce su condición de clave de bóveda para la profesionalización, pero asimismo se recalcan las dificultades para avanzar en algún tipo de solución.

Esto indicaría que el tema todavía no ha madurado lo suficiente como para establecer un sendero alrededor del cual debatir medidas concretas para dar solución a un tema que tiene múltiples aristas y que concentra importantes intereses. Más allá de esto, listamos algunos elementos que parecen ser importantes para comenzar a resolver el tema:

- El elemento disparador de una eventual solución debería ser un proyecto impulsado por la dirigencia política —preferentemente alrededor de un acuerdo entre las principales fuerzas partidarias— y apoyado por los sindicatos.

⁷¹ Presentación del proyecto de Ley de Formación Pública «Hugo Cormick» en <https://claudiabernazza.ar/wp-content/uploads/2021/06/TEXTUALES-Presentacion-del-Proyecto-de-Ley-Hugo-Cormick-1-1.pdf>. Y el proyecto puede consultarse en <https://www4.hcdn.gob.ar/dependencias/dsecretaria/Periodo2021/PDF2021/TP2021/2201-D-2021.pdf>

- Como condición previa a la solución, se debería resolver la situación del personal contratado (Art. 9, Decreto 1421/2002) que funciona como una barrera a los avances («¿cómo establecer un nuevo sistema sin resolver que la mayoría del personal del SINEP está en una situación irregular?»). Al respecto, vale señalar el avance que supone el plan de regularización del empleo público en la APN impulsado desde 2021.
- El personal que compone la ADP cumple un rol muy importante en la gestión. Debe clarificarse e institucionalizarse su situación, y establecer con transparencia cuáles de estos puestos se cubren por mecanismos objetivos y cuáles por confianza.
- Es imprescindible avanzar hacia sistemas más simples y expeditivos. El nivel de complejidad de los actuales procesos, en la escala que se precisa, hace inmanejable el proceso de ingreso para las actuales oficinas de personal.
- Una primera diferenciación, casi obvia, debería distinguir la planta científico-técnica, de la planta técnico-profesional, de la planta administrativa general. Ya existe esta diferenciación, pero debería tener reflejo en procesos de ingreso con niveles de complejidad muy distintos.

Claves más específicas, pueden deducirse de los postulados de las diferentes escuelas de administración. En la sección 1.4 hacemos algunos avances al respecto.

1.3.2.2 Carrera

Como vimos, en el caso de la planta permanente, el SINEP prevé una carrera horizontal (en grados), organizada alrededor de la adquisición de mayores capacidades dentro de un puesto y otra vertical (en letras), dirigida a ocupar posiciones de mayor complejidad. Mientras la primera, grosso modo, está vigente, la segunda, basada en concursos, está congelada desde hace tiempo⁷². Paradojalmente, en el de personal contratado (artículo 9, Decreto 1421/2002), al no estar restringido por la normativa, ha habido mayores casos de recontractación con cambios de grados y letras.

A propósito de esta situación, el primer punto que hacen notar la mayoría de las/os expertas/os, es que deben refundarse las condiciones de contratación, estableciendo con claridad los decursos posibles para la trayectoria de cada trabajadora/or y las condiciones para que esto se realice.

En cuanto a las condiciones de esta trayectoria, se deben prever los mecanismos para garantizar que quien ocupe una determinada posición del escalafón tenga la idoneidad y los valores ético-institucionales necesarios. Un análisis de la situación actual observa una enorme cantidad de excepciones y situaciones desfasadas.

Otro tema de coincidencia remite a la necesidad de fomentar la movilidad e interacción de las/os agentes a lo largo de su trayectoria, elementos que favorecen, al mismo tiempo, una mayor productividad laboral y la realización laboral de las/os trabajadoras/es.

⁷² Está vigente hasta diciembre de 2023 un régimen para los ascensos verticales (Régimen de Valoración por Evaluación y Mérito para la promoción de nivel, homologado por el Decreto 103/2022) que, si bien es importante, no es una solución de fondo al problema.

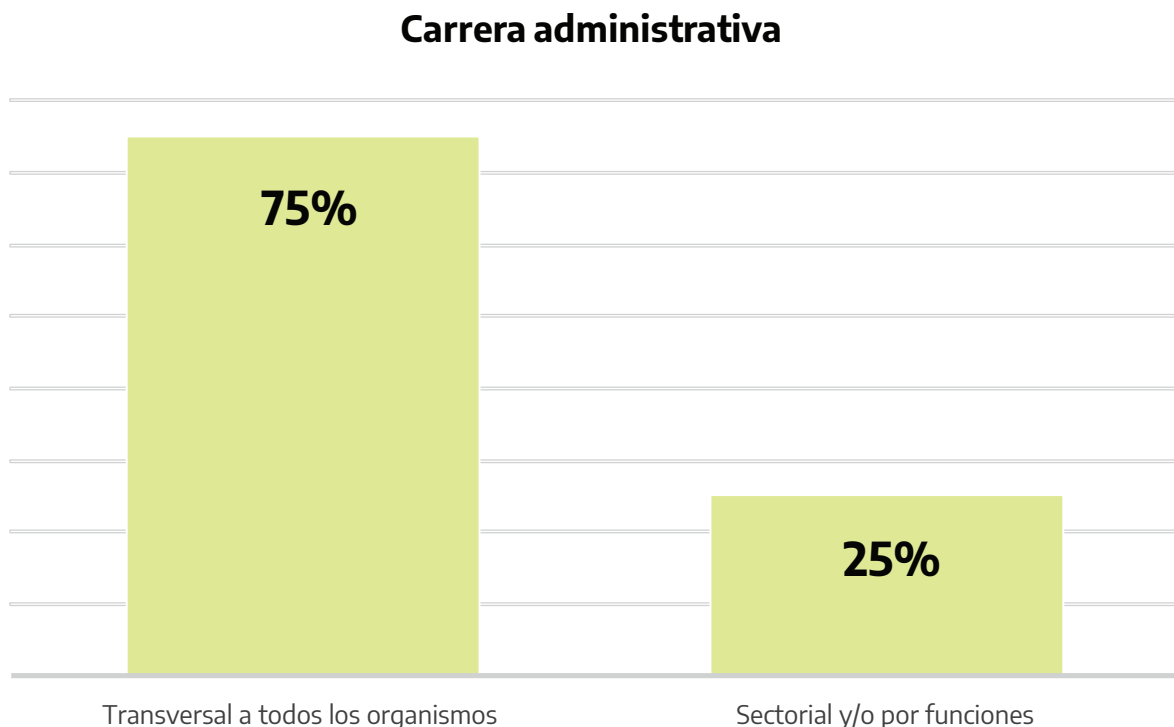
En lo referente a los niveles salariales, tuvo consenso la idea de que la relación entre puestos y posición en el escalafón debe sostener los principios de proporcionalidad e igualdad. No referimos a que personal administrativo y sustantivo de diferentes jurisdicciones y escalafones tengan algún nivel de equivalencia, de acuerdo con su formación, su responsabilidad y la carga de trabajo. El nomenclador clasificador de puestos y funciones del SINEP (Oficina Nacional de Empleo Público [ONEP], 2020), creado recientemente, es un avance en este sentido.

Esto que parece obvio tiene en el Estado importantes fluctuaciones. Existen casos de ministerios cuyo personal pertenece al SINEP bajo condiciones idénticas a las del resto de la administración centralizada, pero su salario duplica el promedio escalafonario. Más discutible es el caso de mejores salarios originados en una pertenencia escalafonaria diferenciada, como es la situación de algunas unidades descentralizadas.

En cuanto a los modelos por seguir hay una gran disparidad de acuerdo con las visiones ideológicas: desde términos de referencia *ad hoc* para cada trabajadora/or, pasando por la idea de refundar la carrera profesional en función de multiplicar escalafones y/o cuerpos, hasta potenciar el SINEP como escalafón de referencia transversal que busque dotar de cierta homogeneidad y equivalencia a la situación de toda la Administración (ver sección 1.4).

Contrario a lo que podría pensarse, dado el peso de las visiones descentralizadoras y la creciente complejidad de la Administración Pública, son notoriamente mayoritarias las ideas de las/os expertas/os en términos de una mayor homogeneidad (Figura 1.17). Esto seguramente se vincula con los procesos de fragmentación estatal, un tema muy presente en la agenda académica y profesional que trataremos con detalle en el Capítulo 3 (estructuras).

Figura 1.17. Deseabilidad sobre la carrera administrativa en 2030



Fuente: elaboración propia con base en información primaria relevada durante las actividades desarrolladas.

En términos de un futuro deseable, la carrera debería prever institutos que faciliten la movilidad entre funciones y la adquisición de capacidades de cuello digital.

En este sentido, y desde una mirada más coyuntural, las/os consultadas/os destacaron las situaciones excepcionales de ciertos perfiles vinculados a la Cuarta Revolución Industrial, cuya contratación y retención es considerada crucial —como el caso de los informáticos y las/os expertas/os en datos—, lo que puede ameritar la construcción de instituciones especiales, como un agrupamiento específico para ellos.

Con el correr del tiempo, y la consolidación de un nuevo patrón de gestión, se podrá ver cuáles de estos puestos fueron una excepción coyuntural y cuáles se consolidaron como cargos a dotar de especificidad dentro del nuevo orden organizacional. Ponemos especial énfasis en la necesidad de un tratamiento cuidadoso de este tema, porque la historia de la asignación de adicionales por tarea informática ha estado llena de arbitrariedades.

Esta situación puntual se debe desplegar en un marco general en donde debe revertirse la escasa atención hacia los agrupamientos especializados. Como ha hecho notar Salas (2020, p. 25), un escenario virtuoso implica que, en los temas importantes por considerar en el futuro, habrá estímulos a la formación y la especialización como así también exigencias hacia aquellos que desarrollen tecnicaturas o profesiones vinculadas con los asuntos estratégicos del país.

También hubo consenso sobre los beneficios de tratar a cada trabajadora/or como parte de una red de trabajo. Además de que así se fortalecería la pertenencia a un equipo —que potencia las capacidades de cada empleada/o—, el conocimiento generado de esta manera no se perdería cuando una/o de las/os trabajadoras/es cesara su relación de empleo con la AP. El desafío principal parecería, entonces, que las organizaciones «aprendan», y que esta experiencia no solo se traduzca en vivencias individuales, sino que además trascienda a la instancia colectiva.

En ese sentido, varios interlocutores comentaron lo importante de realizar evaluaciones de los equipos de trabajo, como complemento de las que se realizan sobre las tareas individuales.

En cuanto a este tema, un elemento fundamental de toda carrera, que según la mayoría de las visiones debería readecuarse, es el de la evaluación.

Evaluación con perspectiva individual y de equipo de trabajo.

Tanto a nivel personal, como de políticas públicas, es un tema que se vienen desarrollando con creciente intensidad; programas oficiales de posgrado lo incluyen como tema en distintas universidades, como así también se han extendido redes nacionales e internacionales de comunidades de práctica.

En un formato ideal, debe articularse el desempeño global con el de los actores involucrados, proyectando el valor público de estas prácticas en relación con el aprendizaje institucional, la rendición de cuentas y la transparencia de la gestión pública. Para ello, la evaluación debe estar vinculada a objetivos claramente definidos; de esta forma la evaluación permitiría generar insumos para la mejora del rendimiento colectivo e individual y la detección de oportunidades de mejora en la gestión.

Asimismo, esta reformulación deberá superar las inequidades actuales que tiene la herramienta, ya que, por una parte, solo se utiliza para las/os trabajadoras/es de la planta permanente y, por otra, la evaluación está orientada en función del progreso en la carrera y no de la revisión del correcto desempeño.

Un nuevo diseño de la evaluación debería superar estos obstáculos coyunturales para reconfigurar el instrumento en términos de premios por desempeño individual y colectivo en la organización en la que se desempeña cada trabajadora/or.

1.3.2.3 Capacitación

En lo referente a la capacitación, el principal elemento que se debe considerar es su rol fundamental en la transición del empleo hacia la situación de cuello digital.

Como antecedente de la pericia que tuvo el Estado para labores equivalentes, se destacó la tarea cumplida en las últimas décadas en las diferentes fases y contenidos de la alfabetización digital y, más cercano en el tiempo, en la incorporación del GDE a la rutina burocrática.

Un escenario futuro ve al INAP centrado en avanzar hacia capacitaciones que permitan que el personal se apropie de procesos complejos ligados a las nuevas tecnologías (*big data*, *Blockchain*, IA, etc.) y también a fortalecer la capacidad de articular estos saberes con las funciones sustantivas que se precise en cada caso.

La transformación tecnológica que atraviesa la Administración Pública ha hecho que los organismos realicen una planificación en función del cruce entre los objetivos de las áreas y la reconversión tecnológica de las/os agentes. En esta planificación colabora el INAP, que además está abocado a una reformulación de sí mismo para adaptarse a las transformaciones emergentes con la Cuarta Revolución Industrial.

En este sentido, en el futuro previsto se ha consolidado en todo el Estado nacional una división de tareas que toma en cuenta tres niveles diferenciados:

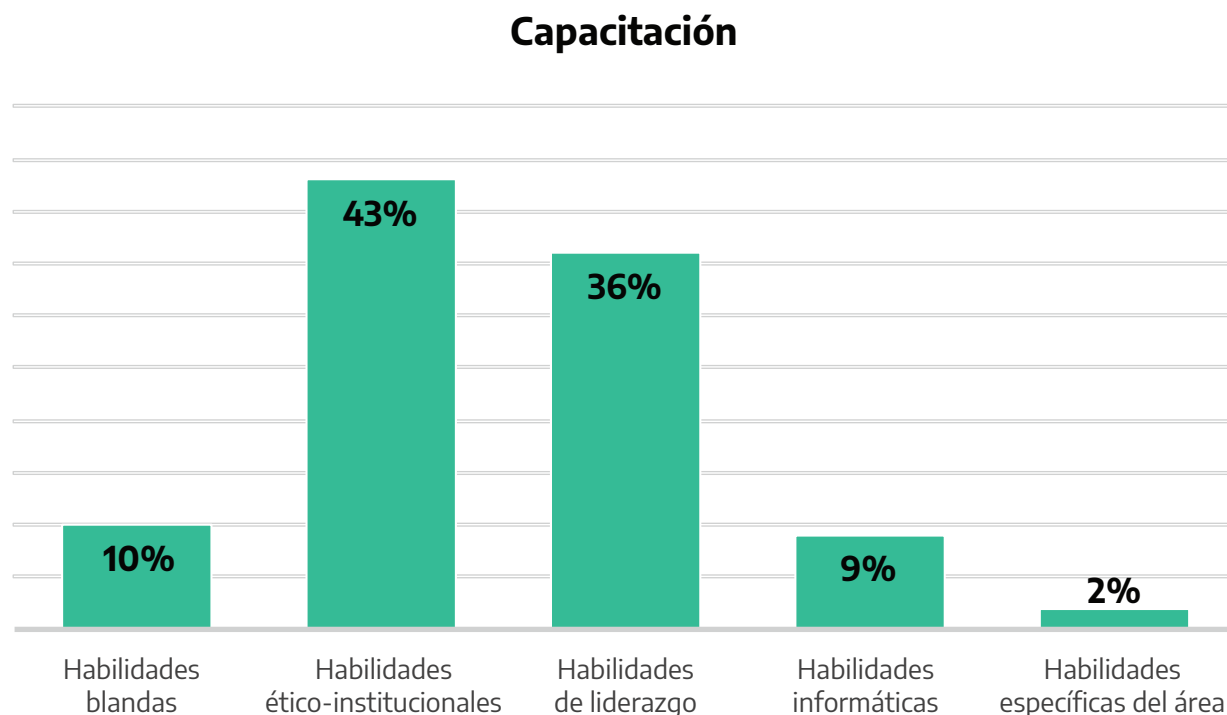
- a) Conceptos generales y perspectiva estratégica sobre el Estado. Saberes blandos y ético-institucionales. Técnicas generales (por ejemplo, las relativas a la alfabetización digital). Instrumentos comunes a toda la administración. Estas formaciones están a cargo del INAP.
- b) Saberes transversales. Instrumentos comunes a toda la administración a cargo de los respectivos órganos rectores⁷³, con la participación, el control y la asistencia del INAP.
- c) Saberes sustantivos. Instrumentos específicos para el personal de unidades seleccionadas. Esta formación, debido a que presenta características específicas de cada unidad organizacional, estará a cargo de las áreas de capacitación y desarrollo de cada organismo, que asumirán la responsabilidad primaria en cuanto a planificación y diseño, con el control y la asistencia pedagógica del INAP.

73 Ver Capítulo 3 (estructuras).

Existe bastante consenso en que, además de las tradicionales competencias relacionales y técnicas, las actividades de capacitación deben contener elementos vinculados al nuevo perfil actitudinal emergente: autonomía, autodisciplina y trabajo en equipo en contexto virtual. Asimismo, diferentes expertas/os destacaron la importancia de incorporar formaciones específicas orientadas al compromiso ético-institucional y democrático.

En la jornada con referentes de recursos humanos se volvió sobre este tema, haciendo foco en el fortalecimiento de las prácticas que propicien la pertenencia y la apropiación del sentido de lo público. En el grupo focal se consideró que en los temas transversales es crucial el rol de los mandos medios, por lo que se planteó instalar estas cuestiones como parte de las actividades dirigidas a construir capacidades de liderazgo y de conducción de equipos⁷⁴ (Figura 1.18).

Figura 1.18. Deseabilidad sobre la capacitación en 2030



Fuente: elaboración propia con base en información primaria relevada durante las actividades desarrolladas.

Un elemento vinculado a este tema, y citado en las entrevistas, fue el habitual análisis de *capas geológicas*, en este caso, dirigido a la dimensión capacitación. Las disidencias de las diferentes escuelas que lideraron las gestiones estatales instalaron, en el período en que ejercieron la conducción del INAP, instalaron su propia mirada sobre la Administración Pública en el pensamiento estatal. En este caso, no solo se

⁷⁴ No obstante la verificación de esta demanda, existe un consenso generalizado que reclama la oficialización de herramientas formales que posibiliten el ejercicio eficaz de los atributos de conducción y liderazgo mencionados y los alejen del terreno de lo testimonial.

generaron inconsistencias en la gestión del organismo, sino también en los contenidos de la capacitación, que no siempre transmiten valores, conceptos y conocimientos coherentes.

Es un desafío encontrar la forma de cerrar esta brecha, sobre todo considerando la importancia asignada a las tecnologías blandas en el nuevo perfil de la/el empleada/o estatal, y la distancias de cómo encaran lo actitudinal y la cultura organizacional las diferentes escuelas (Nueva Gerencia Pública, Poligobernanza, Neoweberiana). En ese sentido, se han recorrido ciertos niveles de hibridación de los modelos que sería bueno profundizar en una síntesis propia del pensamiento estratégico para el desarrollo estatal argentino.

En términos institucionales, y con el objetivo de abrir el INAP del futuro a un rango más amplio de intereses y referencias, se planteó profundizar la relación con todas las organizaciones que, en el tema, se despliegan en diferentes ámbitos del Estado nacional, incluidos los poderes legislativo y judicial, organismos descentralizados y empresas públicas.

También establecer diálogos, prácticas conjuntas y ámbitos de coordinación con provincias y municipios. Si bien estos ámbitos estatales tienen fijada su autonomía por mandato constitucional, es innegable el rol de liderazgo y coordinación que le cabe a los órganos rectores nacionales, en general, y al INAP, en el tema que nos ocupa, en particular.

Otro punto que se trató reiteradamente es el de las relaciones con el sistema formal de educación, en particular con las universidades nacionales.

Aquí hay varios elementos para trabajar en profundidad; desde la edificación de espacios de sinergia en la construcción de pensamiento estatal hasta la certificación de capacidades, pasando por la vinculación entre las titulaciones oficiales y la carrera administrativa.

En este aspecto, hace ya tiempo que circula la idea —con sus apoyos y detractores— de avanzar hacia la transformación del INAP en una universidad, en un proceso similar al que recorrieron los espacios de formación militar que desembocaron en la Universidad de la Defensa Nacional.

**Pensar el
INAP a futuro
como efector
universitario
en temas de
Administración
Pública.**

1.3.3 Los vínculos del empleo con las tecnologías digitales y las estructuras

1.3.3.1 Empleo y tecnología: profesionales tecnológicos y profesionales con perfiles mixtos

La expansión de las tecnologías de la Cuarta Revolución Industrial llegará a todos los sectores del Estado: los tres grandes sistemas estatales (salud, educación y seguridad), las dirigidas a la relación con la ciudadanía, los prestadores de servicios, los que desarrollan funciones gubernamentales, los encargados de la regulación de los mercados, etc. Este tema se desarrolla en el Capítulo 2.

De igual forma, se prevé que se transformarán gran parte de los procesos técnico-administrativos transversales vigentes en las administraciones públicas. En ellos, las tareas mecanizadas acelerarán su tasa de reemplazo por soluciones digitales automatizadas.

La metamorfosis digital implicará la difusión generalizada de puestos de trabajo de nuevo tipo, como aquellos vinculados con la ciberseguridad, ciencia de datos, diseño de aplicaciones y gestión de comunicación institucional a través de redes sociales, entre otros. Pero no solo habrá cambios por la aparición de nuevas funciones, muchos de los trabajos ligados a las rutinas tradicionales, en los casos que estas sobrevivan, en muchos también variarán, que pasarán a ser, por ejemplo, de control de resultados de la automatización.

Como adelantamos, todas las visiones consideraron que, ante estos cambios y nuevas tareas, la composición de la planta profesional del futuro requerirá una mayor presencia de perfiles de cuello blanco, reduciéndose paralelamente el personal administrativo generalista —trabajadoras/es de cuello blanco—, que progresivamente tendrá menos incidencia, tanto en términos cuantitativos como cualitativos (entendida como el grado de predominio de tareas burocráticas en la gestión).

También se remarcó que se requerirá de profesionales especializados en áreas sustantivas capaces de aprovechar al máximo las posibilidades que brindan las nuevas interfaces digitales. Particularmente, se habló de saber experto sectorial capaz de sacar el máximo provecho en lo referente a la captura, gestión y procesamiento de datos, como en lo relativo a las oportunidades de automatización de procesos.

Esto implicará la ampliación sistemática y la jerarquización de los conocimientos técnico-científico-profesionales combinados, o sea, que no solo sean expertas/os en el conocimiento sustantivo de cada sector, sino también en estrategias de aprovechamiento de las herramientas de la Cuarta Revolución Industrial.

Los requerimientos sobre estos dos perfiles —tecnólogos/os de la Cuarta Revolución Industrial y expertas/os con capacidad de aprovechar sus avances— recorre tanto el sector privado como el público, de los cuales hay una aguda escasez. Alrededor de ellos es que ocurre la fractura del mercado de trabajo que describimos, situación que todo hace pensar que se mantendrá en el tiempo⁷⁵.

En efecto, en el mercado de trabajo hay una competencia agresiva entre empresas por el reclutamiento de estos perfiles y, consecuentemente, se generan problemas para su fidelización. Colateralmente, esta situación impacta en el sector público.

Existe, así, una importante presión sobre los cuadros formados que tiene el Estado en todos sus niveles, para que pasen al sector privado. Ante esta situación, las respuestas desarrolladas hasta el presente⁷⁶ no han logrado objetivos de retención.

Fueron reiteradamente citadas —por parte de las/os expertas/os— las dificultades para reclutar y mantener el personal con este perfil. En particular, en el área informática ocurre una masiva migración hacia el sector privado, ya que el sector público —al menos la APN centralizada— no tiene adecuada sus normas al respecto:

⁷⁵ Las/os expertas/os hablan de que esta escasez se mantendrá, al menos, por la próxima década.

⁷⁶ Por ejemplo, Resolución conjunta 5/22 SCyEP y SH, que actualizó el nomenclador de las funciones informáticas SINEP.

... con la estructura actual [los informáticos] son trabajadores que suelen estar en el agrupamiento general [porque no tienen título] o están en el agrupamiento profesional. Estos perfiles tienen valores salariales muy diferentes por fuera del Estado con los que es imposible competir. Una posibilidad es la que plantea el proyecto de convenio colectivo sectorial de la Casa de la Moneda, con un agrupamiento tecnológico (Entrevistado 2).

En concreto, hacia 2023, el Estado argentino —en sus tres jurisdicciones: Nación, provincias y municipios— presenta una situación crítica en términos de incorporación de cuadros con los saberes descritos.

En términos de escenarios, se visualiza un futuro con diferentes alternativas complementarias para revertir esta situación. Concretamente, existen tres estrategias complementarias en debate:

1. Formalización de condiciones favorables para el reclutamiento de talentos (cuadros que tienen capacidades vinculadas a la Cuarta Revolución Industrial).
2. Ejecución de planes de recalificación y formación del personal existente.
3. Desarrollo de acciones de fidelización:
 - a) Nuevos puestos jerarquizados en las estructuras (un diferencial relevante de remuneración), que se ocuparán a partir de la certificación de las correspondientes capacidades.
 - b) Formación en temas y programas de vanguardia con certificación de alto prestigio, con el objetivo de fidelizar al personal al menos durante su ciclo formativo.

Adicionalmente, como forma de retener perfiles mixtos, el nomenclador de puestos de trabajo de la Administración Pública ha diseñado explícitamente posiciones para estos puestos —por ejemplo, el de «experto en gestión de datos»— a los que se les asigna una categoría funcional consistente con los objetivos de retención.

Paralelamente a estas tareas, también se piensan estrategias para potenciar áreas de desarrollo de las tecnologías de la Cuarta Revolución Industrial, espacios en donde el prestigio y lo desafiante de la tarea facilitarían el reclutamiento y la retención. Este tema se aborda en el Capítulo 2.

Por último, cabe destacar que las estrategias novedosas de reclutamiento y fidelización de perfiles de cuello digital no deben dejar de lado que tan o más importante que el rigor técnico de estos cuadros es que cuenten con vocación, compromiso, y una ética acorde a los requerimientos de la administración de lo público.

1.3.3.2 Empleo y estructuras: arquitectura institucional para potenciar los nuevos perfiles

Como vimos, están ocurriendo profundas transformaciones organizacionales que, en virtud de la automatización y la resignificación de roles, sin duda impactarán en las estrategias de división del trabajo y en la coordinación entre unidades.

En relación con la organización del trabajo, se observa una tendencia hacia la interconexión y complejización creciente de tareas y actividades, lo que demanda grados elevados de especialización de los perfiles y la conformación de equipos interdisciplinarios con capacidad de trabajar en red.

La dinámica de cambio se encuentra permeada por nuevas formas de realización e innovación personal y profesional, que gravitan fuertemente en los rasgos característicos de la/el empleada/o pública/o al forjar un perfil menos propenso al encasillamiento.

En este marco, estructuras organizacionales pensadas para que las/os trabajadoras/es realicen procesos administrativos rutinarios y repetitivos se muestran cada vez menos funcionales. De hecho, procesos de este tipo deberían automatizarse en el corto plazo. Este tema se desarrolla en el Capítulo 2 (tecnologías).

Las/os especialistas consultadas/os consideran imprescindible comenzar a pensar en la flexibilización de los esquemas rígidos, el trabajo por objetivos y la incorporación de modalidad híbrida (presencial-virtual), todos elementos que afectarán la lógica tradicional sobre la cual se configuró el trabajo estatal. Todo ello, sin perder de vista la necesidad de establecer mecanismos que permitan rendir cuentas como exige todo Estado de derecho.

En este último aspecto, se remarcó que los cambios deben tomar en consideración la importancia que tienen la cultura organizacional y el desarrollo de valores específicos tanto para las/os empleadas/os públicas/os como para quienes tienen a cargo la responsabilidad de la asignación y supervisión de tareas.

También, se consideró importante comenzar a pensar en vinculaciones laterales entre equipos de trabajo que comparten saberes, actividades o procesos. Para ellos hay que pensar en el reemplazo del rígido esquema piramidal y facilitar los procesos compartidos y la circulación de información. Para estos temas, las nuevas tecnologías ofertan soluciones muy funcionales.

En este sentido —y con el objetivo paralelo de contener y fomentar el desarrollo de la carrera— se prevé que en el futuro se multiplicarán los equipos *ad hoc*, las formas holocráticas, los sistemas matriciales, las estructuras informales de hecho y otros formatos que permitan flexibilidad en la gestión. Este tema se aborda en el Capítulo 3 (Estructuras).

Otro punto nodal que surge de esta investigación es que, en efecto, para que estos nuevos perfiles puedan desplegar toda su potencia se necesitan estructuras con menos componentes determinados y precisos, con el fin de desplegar todas sus capacidades.

Se necesitan estructuras con menos componentes determinados y más capacidades polifuncionales.

En particular, para aquellas unidades con capacidades de operar las nuevas tecnologías, será cada vez más disfuncional la coordinación/supervisión a través de las tradicionales cadenas jerárquicas. Se trata de unidades que han logrado desarrollar habilidades y competencias sobre tecnologías novedosas que, más que aplicarse a una gestión determinada, quizá puedan dar soporte a más de un área, trascendiendo disruptivamente el ámbito de los organigramas tradicionales a través de enlaces laterales o vinculaciones a partir de objetivos de producción.

Ahora bien, tanto en este caso, como en la reformulación general de las estructuras, formatos como el que se postulan pueden hacer que, con el correr del tiempo, se agudicen las crisis de coordinación ya presentes. Es uno de los grandes desafíos: encontrar las respuestas organizacionales y de diseño de estructuras para contener las nuevas tendencias.

Es indudable que trabajar de forma paralela con dos objetivos en tensión —formatos más diferenciados y autónomos/reparación de la crisis de fragmentación estatal— requerirá de herramientas más sofisticadas y de un salto de calidad en la capacidad de gestión. Este tema se desarrolla con más detalle en el Capítulo 3 (tecnologías).

1.4 La construcción de escenarios prospectivos relativos al empleo público

En esta sección realizamos un acercamiento a la modelización del futuro del empleo público a partir de la lógica de las tres escuelas de Administración Pública con las que hemos trabajado: Nueva Gerencia Pública, Poligobernanza y Neoweberiana.

1.4.1 La Nueva Gerencia Pública: el dogma vigente en el empleo público

Como mencionamos en la introducción, la Nueva Gerencia Pública plantea una mirada eficientista de las administraciones públicas, con eje en fortalecer las instituciones que sostienen o promueven el funcionamiento del mercado (resguardo de la propiedad, cumplimiento de contratos, condiciones para la libre circulación de conocimiento tecnológico, mercancías e información, etc.).

En el escenario futuro, se ven las diferentes unidades con mayores rangos de libertad para organizar —con las limitaciones presupuestarias que se le fijen— la composición técnico-laboral de su equipo de trabajo, de acuerdo con objetivos y necesidades de gestión.

En esta línea, la automatización y/o tercerización de unidades o procesos de trabajo, *a priori*, se presentan como las soluciones preferentes.

En el caso de las tercerizaciones, se busca realizar un proceso en alguna medida paralelo al que ocurrió algunas décadas atrás, con la tercerización o

Nueva Gerencia Pública: la mirada de la eficiencia en el empleo público.

privatización de gran parte del personal que cumplía las tareas de maestranza, servicios generales y limpieza (cuello azul). En todo caso, buena parte de los procesos administrativos se ven como *commodities*, unidades de trabajo de características modulares, que pueden intercambiarse según las necesidades de cada unidad.

El remanente de tareas que no tiene estas características, se realizaría a partir de un equipo de trabajo con el que se establece una relación contractual que se asemeje a un acuerdo entre partes, que limita todo lo posible la regulación propia de la relación patrón-empleado. No debe perderse de vista que, para la mirada neoliberal, buena parte de las reglamentaciones laborales vigentes —que ya considera excesivas y busca limitar en el sector privado—, en el Estado, producen espacios de privilegio, indisciplina y sobresindicalización, que redundan en una baja productividad.

Como consecuencia de esta lógica de trabajo, desde este escenario se prevé la reducción de una porción importante de la planta administrativa, cuya tendencia hacia la minimización a partir de su menor relevancia y los motivos habituales de egreso (jubilación, tendencia a migrar hacia el sector privado o reconversión a cuello digital) se presentaría, además, como un corolario verosímil y deseable.

De esta forma, se obtendrían resultados positivos no solo desde la eficiencia del gasto, sino que también se reduciría la importancia de un ámbito históricamente conflictivo, como es, para la mirada neoliberal, la gestión del empleo público.

En ese sentido, se reconoce la conflictividad que produciría una transición como la descrita; igualmente, se identifica que este proceso supondría la necesidad de cambios normativos y organizacionales que precisarían de amplias coaliciones políticas para llevarlos a cabo.

En cuanto al personal de cuello digital por contratar, se postula como solución de largo plazo la generación de contratos individuales, y exclusivamente justificados por las necesidades de la administración. Serían contratos flexibles, que dejan abierta la posibilidad de reformular o rescindir los acuerdos. Los términos de referencia del contrato incluirían los objetivos que se deben cumplir. Esa sería, asimismo, la guía para la evaluación de desempeño.

Los representantes de esta escuela de pensamiento tienen frente al trabajo remoto dos evaluaciones contrapuestas: por un lado, lo valoran en tanto creen que su uso mejora la productividad del empleo; y, por otro lado, lo ven como un obstáculo para su estrategia de redisciplinar al personal estatal y de promover su migración hacia el sector privado.

La capacitación del personal no es una preocupación central desde esta perspectiva. Recordemos que para la Nueva Gerencia Pública la idea de una trayectoria ocupa un lugar secundario, ya que ante la necesidad de incorporar una capacidad que no se tiene, se gestiona en el mercado de trabajo el ingreso de un cuadro ya formado.

En este sentido, las principales capacitaciones se dirigen a cuestiones técnicas de la gestión estatal —por ejemplo, cursos para operar un sistema transversal— para lo que se contratarían efectores de capacitación con *expertise* en la tarea en cuestión.

Con una visión centralmente meritocrática, el reclutamiento se dirige a la búsqueda de talentos, y ocupan un lugar secundario los objetivos de ampliar el rango social o garantizar la pluralidad —de género, raza, territorio, etc.— de las/os empleadas/os ingresadas/os al Estado.

1.4.2 Poligobernanza: el camino sinuoso del empleo estatal

Desde esta mirada se busca una inserción cada vez más profunda de actores de la sociedad civil en la arena de las políticas públicas, con la idea de que ellos aportarán dinámica a una organización estatal anquilosada por la ineficacia burocrática y/o excluyente por el desinterés del capital en incorporar personas no solventes.

Para hacer esto posible se promueven transformaciones en el perfil de la/el empleada/o y en la manera de organizar los tiempos y gestionar el trabajo.

Así, no son tan importantes los conocimientos técnicos y la productividad de la/el empleada/o, sino que sus principales virtudes se vinculan con su capacidad de sumar alianzas entre las organizaciones del tercer sector, empresas y otras agencias estatales, y gestionar el conjunto de manera institucionalizada.

**Poligobernanza:
inclusión de la
sociedad civil en el
marco de un Estado
plataforma.**

En última instancia, el Estado se transforma en una plataforma —el nombre remite a su forma virtual, pero perfectamente puede ser presencial— que permite la participación de todos los actores que tienen interés legítimo en la cuestión, y la tarea de las/os trabajadoras/es estatales es que esta adquiera una dinámica democrática y productiva.

Esto hace que, en muchos casos, la selección de personal se decante por actores que son del propio sector, en la inteligencia de que este conocimiento y familiaridad permitirá optimizar la mayor y mejor participación.

En cuanto a la carrera, la mirada de la gobernanza promueve las trayectorias de personal en términos de mayores herramientas y *expertise* en la promoción de la participación, pero desalienta itinerarios que promuevan liderazgos potentes, pues ellos pueden generar que, sumados al conocimiento de los entresijos burocráticos, se reconstruya la pirámide organizacional —con el Estado en la cúspide— que justamente se busca horizontalizar.

De la mirada descentralizadora propia de la mirada socialdemócrata —que, es fácil de ver, se profundiza con la idea de Estado plataforma— se deriva lógicamente la conveniencia de multiplicar los modelos de contratación, tanto por la pluralidad de necesidades estatales como por facilitar la incorporación de organizaciones de la sociedad civil.

En línea con esta perspectiva, se propone modernizar la carrera profesional en función de determinados cuerpos especializados, funciones determinadas y/o sectores, en contraste con el diseño transversal que

tienen actualmente los escalafones generales (y en particular el SINEP, que atraviesa a muchas de las funciones/estructuras que conforman los organigramas de la Administración Pública Nacional).

Esta idea pregona la expansión de espacios institucionales proclives a la prosecución de reformas paulatinas que persigan una sectorización amigable con cierta tercerización de la gestión, preferentemente hacia colectivos autoorganizados de la sociedad civil.

En todo caso, se reconoce que estas ideas deben ser desplegadas en un marco jurídico y político adecuado, tanto para que se garantice en todos los casos un acceso igualitario a los derechos laborales correspondientes, como para evitar profundizar procesos de fragmentación del empleo y la organización estatal.

En cuanto a la capacitación, aquí el eje está puesto en la circulación de saberes y valores presentes en la pluralidad de actores y *partners* y en la utilización de esta dimensión para fomentar la diversidad y soldar alianzas con la sociedad civil.

Acerca del reclutamiento, está abierto a la generación de cupos y otras estrategias para garantizar la presencia de todos los estamentos en el Estado, con énfasis en la pluralidad cultural y de género.

1.4.3 Modelo neweberiano: regreso al futuro del empleo público

En este paradigma, la transformación tecnológica que está atravesando la Administración Pública es tanto una oportunidad como un riesgo para el empleo estatal: una oportunidad en cuanto al espacio que el Estado puede ganar en productividad a partir del desarrollo de instrumentos tecnológicos bajo una lógica soberana; y un riesgo en tanto que puede significar la exclusión de trabajadoras/es por la caducidad de sus saberes.

El análisis que realiza sobre este tema sigue la lógica más general de matriz nacional popular: así como es posible encontrar una síntesis virtuosa entre el avance de la ciencia y la técnica y el desarrollo inclusivo, también es posible hacerlo en el caso del empleo estatal: se promueve la apropiación tecnológica por parte del Estado, pero esta debe considerar los derechos de las/os trabajadoras/es.

Esta lógica sostiene que es posible un acoplamiento virtuoso entre ambos polos —derechos y desarrollo tecnológico— y que esa síntesis —compleja, laboriosa— es una tarea de construcción política en la que deben participar todos los actores interesados, pero solo puede lograrse con el liderazgo de una fuerte conducción estatal capaz de disciplinar intereses sectoriales y corporativos.

Desde la mirada nacional popular, se alerta sobre los efectos negativos que puede acarrear la modalidad remota de trabajo, en la medida que desagrega a las/os trabajadoras/es y los vuelve más vulnerables. Tampoco le parece beneficioso que se pierda el espacio de construcción colectiva de conocimiento, que se potencia en la interacción continua con pares y dispares⁷⁷. De forma más o menos paralela, puede decirse

⁷⁷ En ambos casos, estos efectos negativos podrían neutralizarse, al menos parcialmente, con algún tipo de formato mixto.

que el espacio estatal como lugar de presencialidad de las/os usuarias/os es una forma de creación de ciudadanía —por cercanía y relación personal—. En el caso de la virtualidad, está por verse en qué medida podría mantenerse.

En cuanto al ingreso, la mirada neoweberiana es muy crítica de la situación actual, tanto por la indefensión que genera que la mayoría del empleo administrativo no sea planta permanente, como por lo relativo a la desintitucionalización y fragmentación que genera. Como solución propone vías racionalizadoras —en términos de tiempos y costos— en el marco de concursos que deben perfilar una planta dirigida a proyectarse profesionalmente en el Estado.

En la perspectiva neoweberiana, los elementos por considerar en el ingreso son los más exigentes: conocimientos técnicos, sentido de pertenencia al Estado e idea de una trayectoria profesional ligada a él, sensibilidad social y capacidad de liderar las alianzas con la sociedad civil.

Esto es así porque, desde la postura neoweberiana se considera fundamental consolidar y profundizar la ética de fidelidad democrática e inclusión que encarna el colectivo de empleadas/os estatales. Lo cual tiene lógica, debido a que se le pide al Estado y a las/os trabajadoras/es estatales mucho más que solo producir o generar ganancias, como ocurre en el sector privado. Sin embargo, esta demanda no debe ser óbice para encontrar modelos de selección más eficientes que los actuales, cuya rigidez y burocratización los vuelve ineficaces.

**Neoweberiano:
pertenencia
al Estado con
sensibilidad social.**

En lo que hace a la carrera, parte de una visión que encuentra en la fragmentación estatal uno de sus principales problemas. Desde este diagnóstico, postula una tendencia hacia la homogeneización, con elementos de homologación y equivalencia de situaciones para evitar nichos de privilegio y naturalización de las situaciones de desventaja que, según su diagnóstico, son la norma en la actualidad.

La capacitación es vista como una herramienta para incidir sobre el conjunto de la administración pública, sobre todo en la formación en valores y principios estatales. También la valora como medio al servicio de reconvertir al personal de cuello blanco en cuello digital, no solo por las necesidades operativas, sino también con la idea de crear masa crítica de conocimiento capaz de construir tecnologías soberanas.

La perspectiva nacional popular encuentra en los acuerdos interinstitucionales un medio al servicio de potenciar capacidades propias y ajenas; así, en el tema capacitación, promueve alianzas estratégicas con el sistema educativo estatal, especialmente con las universidades nacionales, tanto para las actividades formativas como para la construcción de un pensamiento estatal que trascienda las llamadas «capas geológicas».

En cuanto al reclutamiento, al igual que el modelo de Poligobernanza, está abierto a la generación de cupos y otras estrategias para garantizar la presencia de todos los estamentos en el Estado, pero en este caso, con especial énfasis en que no estén ausentes los grupos vulnerables (Figura 1.19).

Figura 1.19. Tres modelos de Administración Pública y cuatro ejes para el análisis del empleo público

Ejes/Enfoque	Nueva Gerencia Pública	Poligobernanza	Neoweberianismo
Perfiles de la Cuarta Revolución Industrial	<p>Énfasis en la eficiencia y productividad del empleo.</p> <p>Las soluciones tecnológicas permiten reducir incidencia de empleo sindicalizado.</p>	<p>Énfasis en la apertura a las comunidades de práctica.</p> <p>Incorporación de nuevos actores a la arena de las políticas públicas que promueven transformaciones en el perfil de la/del empleada/o y en la organización y gestión de las tareas.</p>	<p>Énfasis en la transición con el personal existente.</p> <p>Se incorpora tecnología sin dejar de lado la ética de fidelidad democrática e inclusión encarnada en el colectivo de empleadas/os estatales.</p>
Ingreso	<p>Selección del personal con base en su productividad.</p> <p>Visión meritocrática, centrada en búsqueda de talentos, con baja prioridad al ámbito de reclutamiento.</p>	<p>Selección del personal con participación activa de la sociedad civil.</p> <p>Ve con buenos ojos incorporación de cuadros originarios dentro del mismo ámbito de actuación.</p> <p>Reclutamiento toma en cuenta género y pluralismo cultural.</p>	<p>Criterios de selección con base en conocimientos técnicos, sentido de pertenencia al Estado e idea de una trayectoria profesional ligada a él, sensibilidad social.</p> <p>Reclutamiento toma en cuenta sectores vulnerables.</p>
Carrera	<p>Orientado hacia modelos contractuales flexibles y <i>ad hoc</i>, con mayor libertad de acción para cada unidad (sujeta a limitaciones presupuestarias).</p> <p>Los términos de referencia del contrato incluirían los objetivos a cumplir.</p>	<p>Carrera profesional en función de determinados cuerpos especializados, funciones determinadas y/o sectores, en contraste con el diseño transversal que existe actualmente.</p>	<p>Fortalecimiento y homogeneización de las trayectorias. Homologación y equivalencia en las diferentes funciones.</p> <p>Acceso y movilidad en función de la estabilidad en el puesto.</p>
Capacitación	<p>Capacitación técnica focalizada en cuestiones y temas operativos.</p> <p>Tercerización de la capacitación.</p>	<p>Eje central en la circulación de saberes y valores presentes en la pluralidad de actores y <i>partners</i>.</p> <p>Se favorece la diversidad y las alianzas con la sociedad civil.</p>	<p>Oferta de capacitación organizada y desarrollada por el Estado con el propósito de crear una masa crítica de conocimiento capaz de construir tecnologías soberanas.</p> <p>Eje en los valores y principios del trabajo estatal.</p>

Fuente: elaboración propia con base en información primaria relevada durante las actividades desarrolladas.

En resumidas cuentas

- Está ocurriendo una acelerada transformación del mercado laboral (público y privado) en línea con el advenimiento de una nueva organización automatizada del trabajo que impone la Cuarta Revolución Industrial.
- Con estas transformaciones emerge un nuevo perfil de trabajadora/or, al que hemos llamado cuello digital, asociado a un empleo que exige el manejo de herramientas digitales, como sistemas de gestión, bases de información, *big data*, ciberseguridad, inteligencia artificial y *blockchain*, entre otros temas.
- Este nuevo perfil de trabajadora/or implica transformaciones tanto en lo referido a los conocimientos técnicos como a los rasgos actitudinales y, en consecuencia, también en la conformación de una nueva cultura organizacional.
- En lo relativo al empleo público, será igualmente interpelado por los cambios en curso que dispara producto de la Cuarta Revolución Industrial. Estos cambios impactan sobre los cuadros de todas las funciones estatales de las tres jurisdicciones (nacional, provincial y municipal).
- Se prevé escasez de cuadros informáticos, al menos durante la próxima década. Igualmente, importantes y escasos serán las/os profesionales especializadas/os en áreas sustantivas capaces de aprovechar las oportunidades de automatización y gestión de datos (perfiles mixtos).
- Se presenta como desafío superar la tensión entre la necesidad de formatos estructurales más diferenciados y autónomos —adecuados al nuevo perfil de trabajadora/or estatal— y la crisis de fragmentación que atraviesa el Estado contemporáneo.
- En términos más generales, se les pide a los mecanismos de ingreso, carrera y capacitación que se adecuen a la transición hacia la situación de cuello digital.
- Las escuelas de Administración Pública analizadas postulan diferentes soluciones para estos temas:
 - Nueva Gerencia Pública con énfasis en la productividad del empleo.
 - Poligobernanza con énfasis en la apertura hacia comunidades de práctica.
 - Neoweberiano con énfasis en la coordinación e integración organizacional.

2

El futuro de las tecnologías digitales en la Administración Pública

Introducción

.... mi madre era atea. Solía decir que había buenas y malas noticias sobre el infierno. La buena noticia es que el infierno es solo el producto de una imaginación humana morbosa. La mala noticia es que cualquier cosa que los humanos puedan imaginar, por lo general la pueden crear.

Dan Erickson, Severance (temporada 1, episodio 1), 2022.

Esquema del capítulo

El tema en la Cuarta Revolución Industrial	Categorías	Línea de base	Elementos del futuro probable	Tres modelos/escuelas		
				Nueva Gerencia Pública	Poligobernanza	Neoweberianismo
Automatización	Infraestructura crítica	Nivel aceptable a partir de despliegue de programas y ARSAT. Demanda continuada de inversiones para no rezagarse.	En función de definiciones geopolíticas. Desafíos presupuestarios y técnicos, con centro en tres temas urgentes: 5G, ciberseguridad y almacenamiento.	Alianza con empresas líderes permite estar en la vanguardia tecnológica	Soluciones <i>bottom-up</i> , descentralizadas, desde los actores sociales hacia el Estado	Desarrollos estatales para consolidar soberanía y empoderar al Estado frente al mercado
	Sistemas para el desarrollo organizacional	Capacidades potenciales (ver sistemas testigo). Retraso en nuevas tecnologías (<i>blockchain</i> , interoperabilidad e IA). Migración de personal técnico.	Apropiación de nuevos temas: IA, <i>blockchain</i> , <i>big data</i> , etc. Interoperabilidad como primer desafío. Seguimiento de sesgos en sistemas con IA.			
Autorregulación	Impacto en la relación con usuarios/os y ciudadanía	Retraso (cultural, técnico) y brecha. Índice de Gobierno Digital con avances modestos.	Transición compleja		Promoción de comunidades de práctica	Multicanalidad y defensa de los puestos de trabajo
	Gestión y gobernanza de datos	Sin unidad rectora ni proyecto estratégico, en el marco de un ecosistema dominado por empresas líderes a nivel mundial. Avances en acceso a información (AAIP).	Amenaza la posición reguladora del Estado	Impacto de la plataformización. Brecha digital y tendencia a la fragmentación. Innovación en unidades atrapadas en el día a día.		
Gestión por plataformas	Sistemas testigo verticales y horizontales	Muestran capacidad de diseño, desarrollo y actualización por parte del Estado. Vitales ante el ASPO. Debilidad en última milla.	Desafíos presupuestarios, técnicos y de gestión	Necesidad de unidad que lidere el tema y red de expertos/os. Administración de datos: protocolos para la estandarización, recopilación y gestión; seguridad y resguardo → complemento de interoperabilidad.	Oportunidad para establecer un nuevo contrato democrático con la ciudadanía	Herramientas para superar rigideces y desvío de objetivos en procesos
			Sistemas sustantivos: personal con conocimientos mixtos. Sistemas horizontales: vinculados a órganos rectores. Sistemas verticales: plataformización.			

En este capítulo abordamos la perspectiva tecnológica de los cambios que se están produciendo con la llamada Cuarta Revolución Industrial. En su epicentro se encuentran las interfaces digitales: herramientas y dispositivos que —mediante sistemas, artefactos y otros recursos técnicos— generan, almacenan, transmiten y procesan información.

Como uno de los elementos disparadores de los cambios, el análisis de estas interfaces es relevante en tanto ilumina una dimensión clave de las transformaciones que están ocurriendo en los procesos de gestión.

Suplementariamente, el grado de penetración de las nuevas tecnologías actúa como un potente indicador del avance de la transición —que se espera continuada— abierta por la Cuarta Revolución Industrial, así como un predictor relevante de los caminos que puede tomar la sociedad en general y las administraciones públicas en particular.

En este último caso, el cambio de época signado por la enorme implantación —y legitimidad— de las tecnologías informacionales en la sociedad, desafía a las organizaciones públicas en una doble perspectiva:

1. cómo la organización estatal se irá apropiando de las nuevas tecnologías, reformulando su perfil organizacional y su funcionamiento intraburocrático, y
2. de qué forma cambiará su vínculo con la ciudadanía en general y con la población objetivo de las políticas públicas y las/os usuarias/os de los bienes y servicios públicos, en particular.

Más allá de su relevancia —y aun cuando eventualmente se la considere como un catalizador imprescindible de la dinámica social contemporánea— nuestro enfoque hace hincapié en la articulación de la revolución tecnológica con otras fuentes de cambio que, originadas en el entorno social y organizacional, transforman los procedimientos y las rutinas de trabajo.

Como veremos, este enfoque —que se conoce como «sociotécnico»— busca articular el análisis de las nuevas tecnologías con el fermento contextual; de esa confluencia surgen elementos clave para entender la línea de base y su proyección hacia el futuro.

Y hablando de futuro, como lo expresa el epígrafe, adelantamos que las transformaciones que se prevén no necesariamente serán unilateralmente positivas: las nuevas tecnologías pueden generar sistemas más ágiles, eficaces y eficientes y, al mismo tiempo, destruir formas alternativas de vinculación con la ciudadanía, provocar inconsistencias entre estructuras organizacionales y políticas públicas, generar problemas en el clima organizacional que distorsionan la coordinación vertical y horizontal, por citar algunas de las cuestiones que desgranaremos a lo largo del capítulo.

Este capítulo es fruto de un extenso trabajo bibliográfico, de una amplia consulta a expertas/os, profesionales y trabajadoras/es de áreas tecnológicas y de la utilización de los aplicativos MicMac y ATLAS.ti en los datos recopilados. En el Anexo 2 se describen con detalle estas operaciones.

Asimismo, como en el Capítulo 1, su antecedente es una investigación desarrollada en el Centro de Investigaciones en Administración Pública (FCE/UBA) por Josefina Vaca (publicada en Blutman y Cao,

2019). Un avance de este texto fue publicado como Cuaderno CUIINAP (Páez Arenas *et al.*, 2023); de igual forma se realizaron dos videos introductorios al tema tecnológico⁷⁸.

2.1 Conceptos para abordar las tecnologías en la organización estatal

2.1.1 Tecnología, enfoque sociotécnico y Administración Pública

El último medio siglo ha sido testigo del crecimiento exponencial de los estudios sobre el impacto de la tecnología en el desarrollo social.

El trasfondo conceptual de muchos de ellos permite colocarlos en un continuo, cuyos polos están constituidos por posiciones que van desde el determinismo tecnológico, hasta su dependencia de otros factores; en particular, de los determinantes sociopolíticos y culturales⁷⁹.

En esta investigación adoptamos el concepto de «sistema sociotécnico», que de alguna manera sintetiza ambos polos ya que pone el eje de atención en las múltiples interacciones de la tecnología, tanto con el entorno organizacional, como con el proceso social, económico, cultural y político (Petit, 1984).

En el mundo organizacional, el enfoque sociotécnico viene de larga data. Hacia 1949 un proyecto de investigación/acción en la industria británica del carbón —que en ese entonces estaba en proceso de reconversión— llegó a la conclusión de que había que operar sobre la cultura organizacional y sobre la visión de las/os trabajadoras/es para que estos pudieran apropiarse en forma eficiente de los avances técnicos. El grupo investigador (Trist & Bamforth, 1951) acuñó el concepto de «enfoque sociotécnico» para referirse a esta nueva mirada sobre el trabajo en las empresas, el que considera decisivo definir los requerimientos recíprocos de los sistemas social y técnico.

La conclusión a la que llega el enfoque sociotécnico es que tanto las tecnologías son construcciones sociales como las sociedades son construcciones tecnológicas. Por su parte considera que en el entorno organizacional se establecen condiciones específicas de lo psicosocial, cultural y material, las que determinan la forma en las que los individuos utilizan la tecnología (Páez Arenas y Bisurgi, 2021).

Parafraseando a McLuhan (1964/1996), podemos entender las tecnologías como una extensión de las personas, ya sea de su cuerpo o mente. Por ejemplo, un martillo es una extensión de nuestras manos que, en virtud de la dureza del material de impacto y de la longitud del brazo de la palanca, multiplica el poder de golpe.

78 Los videos pueden verse aquí: https://www.youtube.com/watch?v=nkCMS_zwlyk/<https://www.youtube.com/watch?v=D8IXnriptxw>

79 Autores clásicos que expresan la mirada determinista son Alvin Toffler (1986, 1990) y Nicolás Negroponte «la tecnología digital podrá ser la fuerza natural que impulse a los hombres a una mayor armonía mundial» (Negroponte, 1995, p. 232). Por el contrario, autores como Manuel Castells, ponen el eje en el proceso histórico «El desarrollo y expansión de las TIC... debe ser comprendido en el marco de los cambios generados por las necesidades de recomposición del proceso de acumulación de capital y la mutación del patrón tecnológico, económico y social del mundo industrial» (Castells, 2000, p. 44).

Las tecnologías serían así un elemento agregado que potencia nuestras capacidades, un intermediador que, en el caso de las tecnologías digitales, hacen las veces de vehículo de interacción con un cosmos de 1 y 0, interactuante, a su vez, con nosotros, otras/os usuarias/os, otras interfaces y la realidad física. Pero, a su vez, estas mismas tecnologías estructuran el marco en el que desenvolvemos nuestras capacidades; dicho de otra manera, no solo potencian nuestras capacidades, sino que son uno de los factores que las definen.

El uso de las interfaces por parte de las/os usuarias/os también implica su coevolución, ya que estos pueden usar, subutilizar o sobreinterpretar una tecnología, por lo que su uso «desviado» respecto de la manera como había sido pensada por quien la diseñó, conlleva un rediseño tecnológico constante (Scolari, 2018).

En este aspecto, el enfoque sociotécnico vuelve a ser fecundo: las tecnologías que sobreviven no necesariamente son las que logran mayor eficiencia en un laboratorio, sino las que mejor se adaptan al contexto socio-organizacional, a su vez condicionado por el avance tecnológico (Scolari, 2018; Suárez y Felcman, 1975/2020).

En otras palabras, la selección tecnológica tendría tres capas de determinación:

1. En función de su productividad, restricciones funcionales y costo/beneficio.
2. Estos tres elementos, a su vez, presentan resultados condicionados por un entorno organizacional influido por variables culturales, políticas, sociales, ideológicas, económicas.
3. Cerrando el círculo, estas variables tienen una relación interdependiente con el desarrollo tecnológico⁸⁰.

Trasponiendo el análisis a nuestro objeto de estudio: la Administración Pública, podemos concluir que ella funciona como un gran sistema sociotécnico: «Una compleja trama que, si bien orienta y configura parte de... (sus) conductas desde lo tecnológico, (ese factor) no es suficiente para determinarla, puesto que también es una consecuencia de la acción de actores y grupos de actores sociales; es un escenario en el que se toman cotidianamente, con ciertos márgenes de libertad, un sinnúmero de decisiones configurándolo como tal» (Thomas *et al.*, 2015, p. 11).

Definido nuestro enfoque más general, a los fines de ordenar el análisis empírico, en el siguiente paso conceptualizamos una definición restringida de tecnología, que prioriza su dimensión organizacional.

Siguiendo a Suárez y Felcman (1975/2020), sostendremos que las tecnologías son el medio para transformar insumos materiales y/o simbólicos en productos y servicios aplicando conocimientos específicos.

**La tecnología
entendida y
pensada dentro
de un sistema
sociotécnico.**

80 En la etapa actual, esta última determinación tecnológica es fuerte, tanto que, como sostenemos a lo largo del libro, no es opción quedarse afuera de la Cuarta Revolución Industrial. Esto, por supuesto, no significa que no haya opciones acerca de qué modelos de TIC incorporar, en dónde y en qué condiciones.

Como se puede ver en este razonamiento, la tecnología mantiene su rol de interfaz insumo/producto, en este caso como uno de los elementos —junto a estructuras orgánicas, personal e instalaciones, entre otras— que configuran toda organización.

Adicionalmente, y a los fines de identificar elementos críticos para este análisis, adaptaremos una tipología desarrollada por estos autores, que distingue entre tecnologías sustantivas y de gestión:

- **Tecnologías sustantivas:** se relacionan de manera directa con la actividad sustantiva de la organización. Se ocupan de transformar elementos materiales y simbólicos en los bienes y servicios a los que se dedica la organización. Por ejemplo, en un hospital, son las tecnologías de diagnóstico y tratamiento, porque permiten que esta organización logre los objetivos de la cura y rehabilitación de pacientes.
- **Tecnologías de gestión:** procesan y transforman datos, con el objeto de dar soporte a la actividad administrativa de las organizaciones. Se dirigen a actividades como producir y analizar información, planificar, implementar y controlar cursos de acción. Por ejemplo, el sistema de compras y contrataciones de un hospital que, si bien son elementales para el funcionamiento de la organización, no operan directamente sobre el objetivo organizacional (curar personas).

A su vez, dentro de las tecnologías de gestión, interesa diferenciar las horizontales de las verticales. Mientras las primeras se dirigen a procesos intraburocráticos que generalmente son comunes a toda la organización (personal, finanzas, compras, etc.), las segundas facilitan y estructuran procesos de apoyo a las sustantivas, y colaboran con el logro de sus objetivos (planificación, comunicación, etc.).

En función de nuestros análisis, un tema importante a discernir es la vinculación jerárquica entre las tecnologías sustantivas y las de gestión. En tanto vinculadas a la misión organizacional, parecería lógico que las tecnologías sustantivas establezcan las condiciones generales de trabajo y subordinen a las de gestión. Sin embargo, hay suficientes ejemplos en que esto no sucede. Particularmente, se suelen citar dos casos:

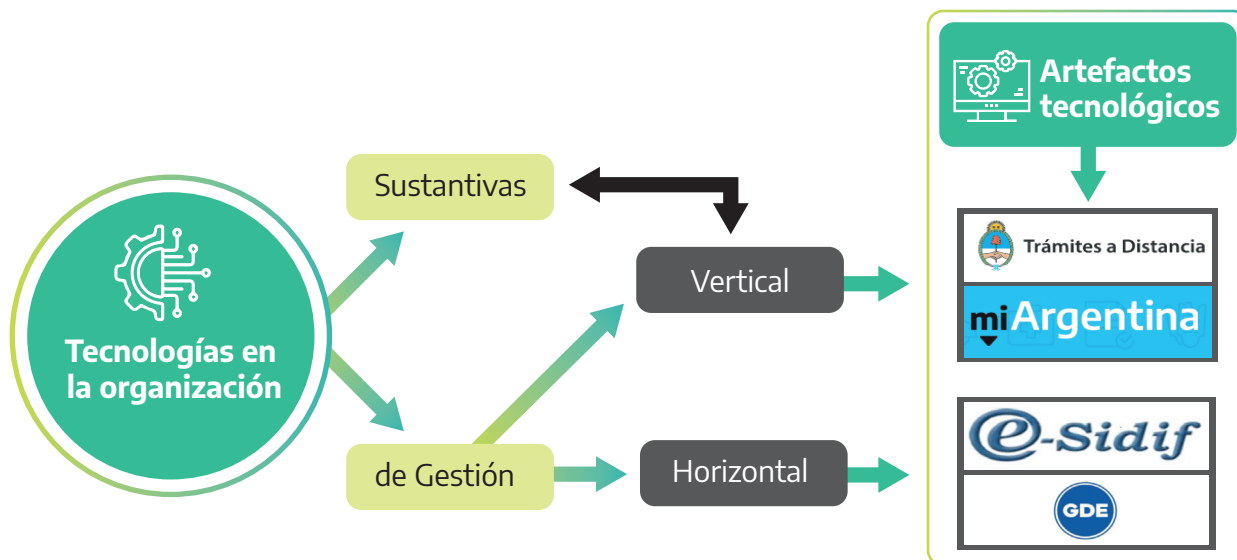
1. Cuando las tecnologías sustantivas son simples, generándose el plus tecnológico en algún proceso de gestión. Por ejemplo, gestión de clientes cuando se produce un bien no diferenciado por calidad (el caso de tecnologías de gestión vertical).
2. En las organizaciones divisionales (Capítulo 3), en donde los circuitos intraburocráticos son vitales para contrarrestar la tendencia hacia la fragmentación (el caso de tecnologías de gestión horizontal).

En la Figura 2.1 se representa la clasificación de tecnologías descrita. La flecha que vincula las tecnologías de gestión verticales con las tecnologías sustantivas quiere denotar uno de los elementos que surgen de nuestro análisis: la vinculación cada vez más estrecha entre ambas.

En la Figura incorporamos cuatro artefactos tecnológicos de gestión que serán analizados a lo largo del capítulo. Se trata de sistemas en funcionamiento en la APN, dos de carácter horizontal —Sistema

Integrado de Información Financiera Internet (e-SIDIF) y Gestión Documental Electrónica (GDE)— y dos de tipo vertical —Trámites a Distancia (TAD) y Mi Argentina—.

Figura 2.1. Tecnologías sustantivas y de gestión



Fuente: elaboración propia.

2.1.2 Los cuatro ejes para el análisis de las tecnologías digitales en la Administración Pública y los sistemas testigo

Hacer un análisis relevante sobre la tecnología en el Estado es un gran desafío, dadas las múltiples variables involucradas y la cantidad de interfaces que se encuentran insertas en los circuitos y estructuras que componen la Administración Pública.

Esto se hace todavía más complejo en la etapa actual que se caracteriza por una constante y vertiginosa transformación tecnológica a partir de las demandas constantes de actualización de las capacidades de gestión y la reconfiguración de normas y procesos para el funcionamiento bajo los requerimientos del Estado de derecho.

Para aprehender el tema desde una mirada estratégica que permita una visión global del avance tecnológico —así como indagar en los escenarios probables y sus desafíos futuros— identificaremos cuatro ejes de análisis:

1. Infraestructura crítica.
2. Sistemas para el desarrollo organizacional.
3. Impacto en la relación con usuarias/os y ciudadanía.
4. Gestión y gobernanza de datos.

Una definición operativa de cada uno de ellos es la siguiente:

1. **Infraestructura crítica:** abarca lo relativo al soporte físico/tecnológico para el funcionamiento de los procesos digitales, que comprenden tres dimensiones (conectividad, almacenamiento y dispositivos de base). Presta atención no solo a su funcionalidad, sino también al grado de libertad de acción que se genera vinculada a su despliegue.
2. **Sistemas para el desarrollo organizacional:** incluye el desarrollo, la gestión y la actualización de *software*. En su marco, se prestará especial atención a la capacidad para insertar en la Administración Pública las nuevas herramientas y dispositivos que aparecen como los motores de la Cuarta Revolución Industrial (inteligencia artificial, *blockchain* y interoperabilidad, entre otros).
3. **Impacto en la relación con usuarias/os y ciudadanía:** se observa la forma en que la organización estatal, al apropiarse de las interfaces digitales, está transformando su vínculo con la sociedad. Aquí se analizan temas ligados con la brecha digital —presente tanto en lo intraburocrático como en la sociedad— y la «multicanalidad» como eventual salida o solución. También se estudian los cambios que produce la utilización de plataformas digitales en el vínculo del Estado con las/os usuarias/os de diferentes servicios y la población objetivo de políticas públicas, y el modelo de gobierno abierto como proyecto de una nueva forma de interacción entre las Administraciones y la ciudadanía.
4. **Gestión y gobernanza de datos:** abarca el análisis de todo lo relativo a la gestión de los datos, insumo crítico de la Cuarta Revolución Industrial. Aquí apuntamos a las estrategias para recolectar, almacenar y reutilizar grandes volúmenes de datos e información, con énfasis en perspectivas que fueron consideradas claves por las/os expertas/os (la estandarización, el resguardo y la seguridad de los datos). En este último aspecto, ocupa un lugar importante el desarrollo de acciones dirigidas a garantizar la transparencia en la gestión de la información por parte del Estado.

Cuatro ejes de las tecnologías digitales:

- **Infraestructura crítica.**
- **Sistemas para el desarrollo organizacional.**
- **Impacto en la relación con usuarias/os y ciudadanía.**
- **Gestión y gobernanza de datos.**

Sumado al análisis de estas dimensiones, y como forma de verlas en funcionamiento, estudiaremos los cuatro sistemas testigo citados: 1. Sistema Integrado de Información Financiera Internet (e-SIDIF), 2. Gestión Documental Electrónica (GDE), 3. Trámites a Distancia (TAD) y 4. Mi Argentina.

2.2 La línea de base: ideas, ejes y sistemas testigo

En este apartado desarrollamos una línea de base relativa al despliegue de las tecnologías digitales en el Estado argentino. En su construcción trabajaremos a partir de tres perspectivas (Figura 2.2):

- Desde los principales desarrollos conceptuales que lideraron su incorporación: gobierno electrónico, digital y abierto.
- A partir de un diagnóstico del desarrollo tecnológico vigente, el cual toma en cuenta cuatro ejes de análisis: 1. Infraestructura crítica, 2. Sistemas para el desarrollo organizacional, 3. Impacto en la relación con usuarias/os y ciudadanía, y 4. Gestión y gobernanza de datos.
- Se analizan cuatro casos testigo que operan actualmente en la APN: 1. Sistema Integrado de Información Financiera Internet (e-SIDIF), 2. Gestión Documental Electrónica (GDE), 3. Trámites a Distancia (TAD) y 4. Mi Argentina.

Figura 2.2. Elementos de la línea de base



Fuente: elaboración propia.

Como adelantamos, la estrategia metodológica adoptada para construir la línea de base —que se hace extensiva a los escenarios futuros— se basó en la recopilación bibliográfica, el análisis documental, y la información —recopilada por medio de entrevistas, grupos focales y mesa redonda, entre otros— que brindaron especialistas y profesionales vinculadas/os a estos temas.

Para abundar en la estrategia metodológica remitimos a la sección B del texto y al Anexo 2, donde se detallan las acciones realizadas en el marco de este capítulo.

2.2.1 Las ideas subyacentes al desarrollo de las tecnologías digitales en el Estado: gobierno electrónico, gobierno digital y gobierno abierto

La incorporación de las tecnologías digitales en el Estado se produjo en el marco de diferentes postulados y doctrinas. Ellos establecieron valores y parámetros para su inserción en la organización estatal, por eso su análisis ayuda a entender el camino recorrido.

En esta línea, describimos tres conceptualizaciones de amplia difusión en el Estado: gobierno electrónico, gobierno digital y gobierno abierto.

Mientras las dos primeras aparecen como un resultado en algún sentido «natural» de la universalización de artefactos TIC que se venía dando desde décadas atrás —lo que llevó a la necesidad de fijar una estrategia general para su apropiación—, gobierno abierto tuvo, desde su lanzamiento, un formato polisémico que no solo establecía el descrito diálogo entre tecnología digital y gestión del Estado, sino que se vinculó con ideas de gobernanza y de reformulación del modelo político. Las describimos brevemente a continuación.

Si bien los primeros ordenadores llegaron a la Administración Pública hace tiempo, recién en las dos últimas décadas del siglo xx se comenzó a debatir y desplegar políticas y estrategias globales para el sector informático⁸¹.

Hacia principios del siglo xxi, el tema había ganado la suficiente envergadura como para ocupar un lugar dentro del Plan Nacional de Modernización del Estado (Decreto 103/2001): uno de sus capítulos incorporó el objetivo de desarrollar lo que por esa época ya se conocía como gobierno electrónico.

En el citado decreto se enumeraban tres objetivos para el gobierno electrónico; mientras el primero se dirigía a fines funcionales, los otros dos remitían a ordenar el sector informático:

1. facilitar la interacción del ciudadano con el Estado,
2. optimizar las inversiones de los organismos en tecnología informática, e
3. impulsar una adecuada gestión estratégica de los recursos informáticos.

Entre las ideas y acciones que introdujo la gestión del gobierno electrónico, se destacan el diseño de sistemas para el seguimiento de expedientes, la incorporación de los correos electrónicos como un medio de comunicación, el desarrollo de la firma digital y la creación de portales gubernamentales y de diferentes intranets.

- **Gobierno electrónico**
- **Gobierno digital**
- **Gobierno abierto**

Así, el gobierno electrónico se planteó como una serie de dispositivos y acciones dirigidas a mejorar el funcionamiento de los circuitos internos de las organizaciones que ya se agrupaban bajo el acrónimo de TIC (construido a partir de «Tecnologías de la información y la comunicación»). El grado de difusión y desarrollo, el costo y alto impacto de estos artefactos ameritaba una estrategia integral que permitiera su aprovechamiento eficiente.

Con la idea de gobierno electrónico, se instaló en la Administración Pública una primera visión de la brecha digital.

⁸¹ Es de destacar el rol de Manuel Sadosky en este proceso histórico. Una descripción de los primeros 40 años de la informática en el Estado argentino puede seguirse en Fontdevila, Laguado y Cao (2008).

En lo intraburocrático, esta brecha se diagnosticó como dependiente de la capacidad de inversión que tenía cada jurisdicción para su implementación. Como se consideraban obvios los beneficios que se obtenían, se estimó que aquellos que no ingresaban a la era del gobierno electrónico era porque no tenían recursos para implementarlo. De esta forma, uno de los indicadores de debilidad financiera fiscal estaba dado por el mantenimiento de viejas prácticas de gestión.

El análisis de la brecha también se midió en relación con la ciudadanía, la que se planteaba, fundamentalmente, a partir de las posibilidades de acceso. Se diagnosticó una dimensión territorial —las áreas periféricas generalmente no estaban conectadas— y, sobre todo, se dio cuenta de una brecha social: los sectores de menores ingresos no podían comprar dispositivos ni acceder a medios de conexión.

Una década más tarde, el modelo sufrió una revisión de tal envergadura que ameritó un cambio de nombre: de gobierno electrónico pasó a «gobierno digital».

Mientras el término «electrónico» apuntaba principalmente al reemplazo de medios manuales o mecánicos (la máquina de escribir y la máquina de sumar de escritorio como símbolos emblemáticos) por equipos con capacidad de gestión electrónica de números y palabras; el término digital remitía a la transformación de los datos disponibles en bits⁸².

Como consecuencia de la aplicación del nuevo paradigma, se produce tanto una imbricación de lo real y lo virtual sumado a una autonomización del universo digital, que no estaba prevista en la mirada desarrollada alrededor de la conceptualización del gobierno electrónico⁸³. Por ende, los bits/datos —y los procesos para su recolección, almacenamiento y resguardo— son entendidos como un activo estratégico para las tareas gubernamentales que, entre otras cosas, permiten mejorar la calidad y la prestación de servicios, como así también alimentar de información a quienes diseñan las políticas públicas (OCDE, 2016)⁸⁴.

A partir de los datos, la innovación adquiere un sesgo particular: apunta a aprovechar el hecho de que la capacidad de recolectar información se multiplique exponencialmente, que los flujos de comunicación permitan la interconexión casi al infinito y que las TIC centupliquen la capacidad de procesamiento. En virtud de esta situación, el modelo digital necesariamente impacta sobre las empresas y, obviamente, también sobre las administraciones públicas.

De esta forma, el gobierno digital propone la utilización de las tecnologías como elemento principal de la reforma de las administraciones públicas y, mediante el uso de esas herramientas digitales, promueve la conformación de un ecosistema compuesto por actores internos y externos a la administración que perfeccione su uso y expanda las nuevas formas de gestión (OCDE, 2014).

82 Los bits son unidades de información que, a través de los ordenadores, pueden ser utilizadas y reutilizadas por diferentes usuarios/os de manera secuencial o paralela, así como cruzados con otros datos y gestionados de múltiples formas.

83 Dicho de otra manera, en el marco del gobierno electrónico, lo virtual no era visualizado con claridad y, en todo caso, era un ámbito auxiliar del circuito real o físico.

84 A propósito del tema, en un artículo incluido en Papagni *et al.* (2022), representantes de la OCDE postulan que actualmente se está dando un cambio de paradigma asociado a la transformación digital del Estado. A diferencia de las olas de reforma y modernización anteriores, la transformación digital habilitaría un nuevo paradigma que pone en el centro a la ciudadanía y a la Administración Pública al servicio de la satisfacción de sus necesidades. Se estaría iniciando así el camino hacia una nueva fase de la transición digital del sector público, desde el «gobierno digital» hacia la «gobernanza digital», una fase más política centrada en la noción de derechos digitales y un modelo de sociedad digital.

Nótese el descentramiento del enfoque que implica el paso de gobierno electrónico a gobierno digital. Mientras que el primero parte de la Administración Pública existente —y analiza las herramientas electrónicas que le permitirían mejorar la eficiencia—, el gobierno digital considera la revolución informacional como un dato y postula qué cambios precisa la Administración Pública para incorporarse a ella.

Si bien el gobierno digital comparte con su antecesor la preocupación por la eficiencia y la eficacia tanto en la prestación de servicios públicos como en los procesos internos de la administración pública, también se permite poner en valor o incorporar nuevos temas (OCDE, 2019, p. 2), como:

- Poner a disposición de la población los datos del gobierno y los procesos de formulación de políticas (incluidos los algoritmos), dentro de los límites de la legislación vigente y en equilibrio con el interés nacional y público.
- Otorgar un lugar protagónico a la/el usuaria/o en cuanto recomienda mecanismos inclusivos en la configuración de los procesos, servicios y políticas. Vale señalar que este salto es paralelo al desarrollo de la web 2.0 —centrada en la interacción social—, rasgo que la diferencia de la web 1.0 (herramienta del gobierno electrónico) utilizada para compartir información en el ciberespacio.

Asimismo, tanto en lo intraburocrático como en la relación con las/os usuarias/os, se impone una visión más compleja de la brecha digital, no tan centrada en los recursos. Una síntesis de la nueva visión se acerca a lo establecido por Van Dijk & Hacker (2003), quienes hablan de cuatro dimensiones de brecha⁸⁵:

1. Acceso material: falta de equipamiento informático y/o de conexión a la red.
2. Acceso a las destrezas: falta de habilidades digitales debido a educación inadecuada.
3. Acceso emocional: falta de experiencia digital causada por desinterés, ansiedad o rechazo a las nuevas tecnologías.
4. Acceso al uso: falta de oportunidades de uso significativo.

Como no podía ser de otra manera, el salto conceptual que significó el paso del gobierno electrónico a gobierno digital generó todo un universo de metodologías innovadoras en los procesos, se refundó la lógica de trabajo colaborativa y, tema fundamental de cara al futuro, se instaló el formato de plataforma como una manera distinta de organizar la provisión de bienes y servicios públicos.

Si bien estos cambios permitieron casos de notable mejora de la calidad, eficiencia, eficacia y efectividad de las políticas públicas, paralelamente se generaron nuevos problemas que exigen respuestas del gobierno. En particular, hay dos que tienen creciente importancia en la agenda estatal: los nuevos desafíos en lo que hace a superar la brecha digital (intraburocrática y con la ciudadanía) y la generación de una mayor

85 Según un informe realizado por We Are Social & Hootsuite (2022), en enero de 2022, cerca del 62,5 % de la población mundial estaba conectada a Internet y el número de usuarias/os de las redes sociales equivalía a aproximadamente el 58 % de la población total del mundo. Si bien es un dato impactante desde lo masivo, también evidencia que casi un 40 % de la población no está conectada (sin considerar las diferencias de acceso) (<https://wearesocial.com/es/blog/2022/01/digital-report-2022-el-informe-sobre-las-tendencias-digitales-redes-sociales-y-mobile/>).

fragmentación estatal alrededor de sistemas autosostenidos para los que no se han planteado (o eluden) regulaciones transversales.

En 2016, el Estado da cuenta de este cambio y, con el lanzamiento del nuevo Plan de Modernización del Estado (Decreto 434/2016), otorga renovadas prioridades a la dimensión tecnológica. Así, el primero de los cinco ejes que estructuran el nuevo Plan de Modernización se titula «Plan de Tecnología y Gobierno Digital». En él, se priorizan dos temas: la interacción entre el ciudadano y los diferentes organismos públicos y el avance hacia una administración sin papeles.

Casi en paralelo con la instalación del concepto de gobierno digital, surgen las ideas de «gobierno abierto» (GA). En términos institucionales, se cita como inicio del GA al Memorando sobre Transparencia y Gobierno Abierto promulgado en enero de 2009 por el entonces presidente de los Estados Unidos, Barack Obama. Este memorando tenía el objetivo explícito de instalar las ideas de GA en el nivel internacional.

En los diferentes documentos que glosan sus contenidos generales, se suele establecer que el gobierno abierto se basa en «tres pilares»:

1. Transparencia: fomenta y promueve la rendición de cuentas de los gobiernos que, además, proporcionan información (datos abiertos) sobre sus planes de actuación.
2. Colaboración: supone la cooperación no solo de la ciudadanía, sino también de las empresas, asociaciones y demás agentes, y permite el trabajo conjunto entre los empleados de la propia administración y con otras administraciones.
3. Participación: favorece el derecho de la ciudadanía a participar activamente en la conformación de políticas públicas y anima a la administración a beneficiarse del conocimiento y experiencia de las/os ciudadanas/os.

Dos años después, en septiembre de 2011, se logra un importante avance en este sentido cuando, en el marco de una reunión de la Asamblea General de la ONU, es lanzada oficialmente la «Alianza para el Gobierno Abierto», iniciativa multilateral creada bajo los principios del memorando.

La Alianza para el Gobierno Abierto es una asociación voluntaria de gobiernos que eligen unirse y, junto con organizaciones de la sociedad civil, impulsar iniciativas que consideren en línea con sus agendas de reforma. En este marco se firman compromisos concretos dirigidos a promover reformas de gobierno abierto e innovación.

Si bien, entre otros documentos, la Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto (CLAD, 2016) no cita la tecnología digital, es claro que el gobierno abierto gana terreno con la madurez de la web 2.0 y el impacto de las redes sociales en la comunicación. En ese sentido, como se aprecia en Levy (2023), la preocupación por la cuestión tecnológica estaba presente desde mucho antes en las Cartas del CLAD por más que la referencia explícita a la tecnología digital no apareciera en la carta recién citada.

En todo caso, los tres pilares —transparencia, colaboración y participación— muestran un fuerte vínculo con el uso de las TIC: la transparencia se basa en el desarrollo de portales que publican y disponibilizan datos e información, la colaboración y la participación están muy ancladas en formatos virtuales que facilitan tanto la actuación remota como la gestión de la intervención de las/os interesadas/os.

Fomentan el desarrollo de esta perspectiva los nuevos productos virtuales —especialmente las redes sociales—, un lugar de trabajo interactivo fundamental para los gobiernos, espacios vitales para la difusión de sus iniciativas e interfaces con las cuales dialogar de forma directa con la ciudadanía⁸⁶.

La Argentina ingresó formalmente a la Alianza para el Gobierno Abierto en 2012. Desde ese entonces el país presentó cinco planes de acción nacionales que son el resultado de procesos participativos en los que instituciones públicas, organizaciones de la sociedad civil y ciudadanía acuerdan iniciativas bianuales (compromisos) que ponen en valor los principios de gobierno abierto. En 2016, a través del Decreto 434/2016 por el cual se aprobó el «Plan de Tecnología y Gobierno Digital», también se estableció un eje sobre «Gobierno Abierto e Innovación Pública».

Uno de los compromisos del primer Plan de Acción Nacional (2013-2015) fue la creación de un portal de datos que contenga información presupuestaria general, de compras, contrataciones y licitaciones, entre otras, y en formato abierto para que pueda ser utilizado por la ciudadanía. La administración nacional cuenta con un portal de datos abiertos⁸⁷. A la fecha, se puede acceder a 1154 *datasets* que actualizan periódicamente 36 organismos. Por medio de la Ley 27.275, se promovieron acciones de publicación proactiva de los organismos de gobierno y, mediante el Decreto 117/2016, se reglamentaron los plazos y los cronogramas de publicación de datos.

El portal se encuentra (en 2023) bajo la tutela de la Secretaría de Innovación Pública (Subsecretaría de Servicios y País Digital, Dirección Nacional de Gobierno Abierto, Dirección de Datos Abiertos), que depende de la Jefatura de Gabinete de Ministros, mientras la Agencia de Acceso a la Información Pública procura que los organismos den respuesta a los pedidos de información que se realicen por cualquiera de los canales formales disponibles.

En cuanto al uso del término «gobierno abierto», este se ha ido extendiendo y, ocasionalmente, no solo se lo asigna a una estrategia de desarrollo de la tecnología en la gestión pública, sino también se lo utiliza para describir un modelo de gobernanza.

Como vimos, la propia noción de «gobernanza» está en disputa. En la acepción del concepto de gobierno abierto que describimos, se marca un sendero en el cual se debilita la participación del gobierno en el equilibrio Estado/sociedad civil/empresas. La idea rectora de este replanteo se basa en autonomizar la intermediación estatal a través de algoritmos o de la automatización de procedimientos.

86 No obstante, se debe tener en cuenta que las redes sociales cuentan con dinámicas propias definidas por los dueños de estas interfaces. Esta situación debe ser considerada al momento de fomentar la participación ciudadana desde estos canales. Sobre la dinámica de las plataformas publicitarias y su uso para la promoción de iniciativas de participación ciudadana, véase Chirino (2022).

87 Para más detalles ingresar a <https://datos.gob.ar/>

En concreto, se facilitaría que actores —los que en el formato actual no tienen espacio de participación, implícitamente se piensa en actores no organizados— puedan hacer sus aportes sobre diversas políticas públicas, o bien instalar temas en la agenda política, inclusive actuar como cocreadores de políticas públicas.

El desarrollo bajo la lógica de esta nueva gobernanza, que se desplegaría principalmente a partir de las redes sociales, es considerado una ventana de oportunidades para reducir la apatía cívica, incrementar la legitimidad de las acciones colectivas, y fomentar la asociatividad y participación de las/os ciudadanas/os.

Por último, «gobierno abierto» también hace referencia a una doctrina política⁸⁸. Aquí, la conceptualización de un fenómeno organizacional se transforma en propuesta normativa, que aspira a modificar las interacciones entre el gobierno y la ciudadanía (Ramírez Alujas y Dassen, 2012).

En ese sentido, algunos de sus supuestos se emparentan con la mirada socialdemócrata, en tanto proponen revertir el modelo *top-down* típico de las Administraciones latinoamericanas, y otros, con la mirada de la Nueva Gerencia Pública, ya que buscan dar un viso tecnocrático —o, directamente, eliminar por la vía de la autorregulación mercantil— la presencia estatal en determinados circuitos (Figura 2.3).

Figura 2.3. Gobierno electrónico, gobierno digital y gobierno abierto

Concepto	Descripción sintética
Gobierno electrónico	Aplicación de TIC para mejorar la eficiencia de la AP
Gobierno digital	Innovaciones que precisa desplegar la AP para sumarse a la revolución digital
Gobierno abierto	Nueva relación con la ciudadanía que podría implicar otra gobernanza

Nota: los diferentes tonos de verde remiten a la existencia de cierta continuidad en el enfoque. El color amarillento, a un cambio de perspectiva.

Fuente: elaboración propia.

Podemos concluir que las tres concepciones que citamos han dejado su influencia en la manera en que se incorporan las tecnologías digitales en el Estado. El gobierno electrónico fue la punta de lanza en materia de modernización pública, al incorporar herramientas tecnológicas para que los procesos internos fueran más ágiles, efectivos y con mayores controles.

⁸⁸ Así lo define Wikipedia, citada aquí dada su importancia como «sentido común» de una comunidad de práctica fuertemente arraigada en el mundo virtual (https://es.wikipedia.org/wiki/Gobierno_abierto). De forma similar también se la considera una filosofía político-administrativa. Sobre este debate véase Cruz-Rubio (2015). Las ideas de gobierno abierto como doctrina política han sido criticadas por su visión naif de la realidad administrativa y del universo virtual. La idea de un ágora transparente autorregulada sufrió un importante descrédito cuando Snowden filtró a la prensa datos de la vigilancia que agencias de inteligencia de Estados Unidos realizaban sobre la población mundial y gobiernos supuestamente aliados (Brasil, Alemania) sirviéndose de *software* espía instalado en aplicaciones móviles, como Google Maps, y con la ruptura de la seguridad de los sistemas operativos iOS y Android, entre otras.

Por su parte, el gobierno digital implicó un salto de enfoque, al instalar la revolución informacional como tema relevante de la agenda de la Administración Pública. En su caso, coloca la recolección, el almacenamiento y la gestión de los datos, y la interoperabilidad de los sistemas como funciones estratégicas que permiten optimizar la acción gubernamental del Estado a la vez que facilitan el desarrollo de políticas públicas más efectivas y precisas en su implementación.

El concepto de gobierno como plataforma (O'Reilly, 2011) introduce ideas asimilables a las de gobierno digital. El gobierno como plataforma está compuesto por un ecosistema digital con estándares de datos que permite la comunicación e integralidad de las soluciones tecnológicas dentro de las administraciones públicas y que esto redunde en una mejora en la prestación de servicio a las/os ciudadanas/os.

Como parte de las iniciativas que podría permitir el Estado como plataforma está la posibilidad de promover el vínculo con actores externos, como el mercado, la academia y el tercer sector de manera que mediante un ambiente en común se puedan desplegar de forma colaborativa soluciones innovadoras (Oszlak, 2020).

El gobierno abierto, por su parte, incorpora la dimensión extraestatal: cómo sacar el máximo provecho de las TIC en las relaciones intergubernamentales y, sobre todo, en la relación con la ciudadanía en general y con los actores sociales relevantes para cada política pública en particular.

Tanto el gobierno electrónico como el digital y el abierto convergen en la promoción del uso de las TIC para acelerar los procesos tendientes a garantizar eficacia y eficiencia en la gestión pública (CLAD, 2007), pero varían en el enfoque, los objetivos y los medios que promueven.

Como describiremos más adelante, el universo virtual está evolucionando hacia un nuevo modelo, la web 3.0, que traerá aparejados nuevos desafíos. En este aspecto, los Estados deberán prever de qué manera podrían implementar en sus organizaciones las tecnologías emergentes, como 5G, *blockchain*, inteligencia artificial, robótica y metaversos, entre otras.

La redefinición del ecosistema digital y de sus interfaces gubernamentales al interior de las administraciones, así como en su interacción con otros actores, implicará adaptarse al nuevo contexto económico, político, social y cultural bajo nuevas reglas de juego. Habrá que estar atentos porque, seguramente, estos cambios promoverán el surgimiento de un nuevo corpus conceptual en condiciones de incorporar todos estos elementos.

2.2.2 Los cuatro ejes de análisis

En este apartado trabajaremos sobre los cuatro ejes que definimos como nuestra propuesta metodológica para construir una mirada global sobre el avance de las tecnologías digitales en el Estado.

Se trata de un resumen sumario general realizado a partir de la visión de expertas/os y de revisión bibliográfica que citamos en cada sección y que, en todos los casos, han hecho notar la desigualdad y heterogeneidad de situaciones.

Infraestructura crítica⁸⁹

El Estado argentino viene desarrollando, desde principios del siglo XXI, políticas públicas destinadas al desarrollo de la infraestructura crítica y a la inclusión digital. En el ámbito nacional podemos destacar el programa Argentina Conectada, Conectar Igualdad y el Plan Conectar.

ARSAT fue creada en 2006 bajo la Ley 26.092 para el diseño, la construcción, la operación y la explotación de satélites de telecomunicaciones en el país. A partir de 2010, expandió su alcance al desarrollo y prestación de servicios de otras tecnologías de comunicaciones como la infraestructura de la Plataforma Nacional de Televisión Digital Terrestre (Decreto 364/2010) y el Centro Nacional de Datos del Plan Argentina Conectada (Baladron, 2019).

Argentina Conectada (Plan Nacional de Telecomunicaciones, lanzado en 2010), se planteó la universalización del servicio de internet a partir de una fuerte inversión en infraestructura. Tal vez el elemento más importante de este plan haya sido el tendido —realizado por ARSAT— de una red de fibra óptica (REFEFO) de 33.000 km para brindar el servicio de banda ancha.

Por otra parte, el Programa Conectar Igualdad entregó computadoras a estudiantes y docentes de escuelas públicas y se trabajó al mismo tiempo en la alfabetización digital. El programa en 2015 entregó más de cinco millones (5.528.953) de *netbooks*, instaló pisos tecnológicos en 23.604 escuelas, e impulsó «Huayra», un sistema operativo libre. Esta política, discontinuada en 2016, se retomó en 2020⁹⁰.

En tanto el Plan Conectar, creado en 2020, tuvo como objetivo seguir ampliando el acceso y la universalización de determinados servicios de tecnología de la información y comunicación (TIC). Los ejes que componen el plan son revalorizar la Televisión Digital Abierta, actualizar y ampliar el Centro Nacional de Datos, actualizar y ampliar la Red Federal de Fibra Óptica y Reactivar el Sistema Satelital Argentino.

El primer componente, la Televisión Digital Abierta (TDA) cuenta con 90 Estaciones Digitales de Transmisión que emiten señales digitales que, potencialmente, llegan a más del 80 % de la población del país. Los servicios de la TDA incluyen, además de las transmisiones digitales, servicios satelitales gratuitos provistos por la plataforma satelital de la empresa estatal ARSAT.

El segundo componente, el Centro Nacional de Datos (CND) que posee ARSAT en la Estación Terrena de Benavídez (provincia de Buenos Aires), es reconocido como el km 0 de la Red Federal de Fibra Óptica. El CND brinda servicios en la nube, *colocation*, *housing* y seguridad de la información a través de sistemas de vanguardia y profesionales calificados para su manejo y protección. Entre sus principales clientes se encuentra la Administración Pública Nacional, distintas administraciones municipales, entes descentralizados y empresas privadas.

El tercer componente, la ampliación de la Red Federal de Fibra Óptica, es la continuación del proyecto REFEFO, tiene proyectado alcanzar los 58.000 km de tendido.

89 Baladrón (2019), Chirino (2020) y <https://www.argentina.gob.ar/jefatura/innovacionpublica/telecomunicaciones-y-conectividad/conectar>.

90 Para más detalles, ingresar a <https://www.anses.gob.ar/observatorio>

El cuarto componente, el Plan Satelital Argentino (también liderado por ARSAT) prevé la fabricación de cuatro nuevos satélites de propulsión híbrida (electroquímica) y el reemplazo de los satélites ARSAT-1 y ARSAT-2 por satélites completamente eléctricos.

El ARSAT-SG1, anteriormente conocido como ARSAT-3, se está construyendo para brindar diversos servicios de telecomunicaciones, como la transmisión de datos, Internet y televisión, ya que se ha desarrollado una nueva plataforma para ofrecer más servicios y ganar en competitividad en la relación entre potencia y peso que tienen los satélites. También podrá dar conectividad satelital de alta calidad a más de 200.000 hogares en zonas rurales o de difícil acceso, y permitirá ampliar las redes de 4G y facilitar el despliegue 5G. Se espera su lanzamiento en 2023.

Una variable que puede resumir la situación global de la infraestructura es el índice de penetración de Internet, que alcanza el 87,2 % de la población⁹¹ y que se encuentra por encima de la media regional.

Estos registros y otros vinculados a la importante inversión en infraestructura realizada —en donde ARSAT cumplió y cumple un rol clave— nos permiten decir que, en la actualidad, no es en el ámbito de la infraestructura en donde se encuentran los principales problemas funcionales. Sin embargo, dada la dinámica del sector, no significa que se pueda bajar el nivel de inversiones, ya que implicaría perder el nivel alcanzado.

Para terminar este acápite, aprovechamos para detenernos en un tema que cruza los cuatro ejes: la ciberseguridad. Los incidentes de seguridad, así como los delitos informáticos, pueden afectar la confidencialidad, la integridad y la disponibilidad de la información.

La popularización de Internet y el uso intensivo de dispositivos informáticos —tanto en el nivel personal como en las relaciones laborales— plantea constantemente nuevas amenazas. En este aspecto, las TIC en ambientes interconectados necesitan de políticas, acciones estratégicas y herramientas que permitan reconocer las vulnerabilidades y los riesgos a los que están expuestos las/os ciudadanas/os y las organizaciones públicas, como consecuencia se debe fortalecer el control interno ante el ciberdelito, los hackeos y los sistemas maliciosos.

Sistemas para el desarrollo organizacional

Abordamos el tema desde dos cuestiones o perspectivas:

1. En función del desarrollo de sistemas digitales que se dirigen tanto hacia tareas de gestión como sustantivas.
2. A partir de la inserción de nuevas herramientas y disciplinas: inteligencia artificial (*machine* y *deep learning*), *blockchain*, interoperabilidad.

91 Dato de INDEC, sobre la base de la EPH: <https://www.indec.gob.ar/indec/web/Nivel3-Tema-4-26#:~:text=En%20el%20cuarto%20trimestre%20de%20cada%20100%20utilizan%20internet> (recuperado el 20/10/2022).

Respecto del desarrollo de sistemas, la nota es la heterogeneidad, con situaciones muy disímiles por sector y ámbito estatal (Nación, provincias y municipios). Más allá de lo dicho, y al igual que en el caso de infraestructura, la buena noticia es que el Estado se ha mostrado capaz de desarrollar, gestionar y actualizar sistemas complejos, asociados a múltiples temáticas y funciones sustantivas. Incluso ha sido capaz de resolver no solo la funcionalidad de los dispositivos en todas sus etapas, sino también la propiedad, la gestión y la reforma de las soluciones digitales. Al igual que en la dimensión de infraestructura, al tener en sus manos estas capacidades, logra autonomía decisoria lo que permite alcanzar una funcionalidad más ajustada y mayor libertad de acción para su gestión y reforma. Se ampliará la visión de esta perspectiva cuando veamos los sistemas testigo.

En cuanto a las nuevas herramientas —*blockchain*, inteligencia artificial, interoperabilidad— los consultados hablan de un retraso general en su incorporación a la vida cotidiana de las administraciones públicas, entre otras cosas, por las enormes dificultades para retener personal, tanto para el mantenimiento de sistemas en marcha como para la realización de nuevos desarrollos.

Con respecto a la tecnología *blockchain*, se ha desarrollado el Blockchain Federal Argentina, plataforma multiservicios para integrar servicios y aplicaciones sobre esta tecnología. Es muy reciente (diciembre de 2022) la creación de un Comité Nacional de *blockchain* que, presidido por el titular de la Secretaría de Innovación Pública, tiene facultad para fomentar y dictar normas de regulación de los desarrollos bajo esta tecnología. Algunas aplicaciones desarrolladas son las siguientes:

1. El proyecto de sello de tiempo en analíticos que emite el INAP que utiliza el Blockchain Federal Argentina.
2. En el SENASA se utiliza para la trazabilidad citrícola, con el fin de que las operaciones comerciales se hagan de manera más fácil, más eficiente y más segura para los actores de la cadena comercial. En esta línea se avanza en el Certificado Fitosanitario en *blockchain*.
3. El Boletín Oficial también cuenta con certificación de *blockchain* para verificar la autenticidad y obtener prueba de existencia de la edición electrónica.
4. ENACOM utiliza Blockchain Federal Argentina para la publicación de datos abiertos y garantizar la inmutabilidad de la información.

Estos ejemplos muestran la importancia del *blockchain* y su versatilidad, aunque también evidencian lo incipiente de su uso.

Con respecto a la inteligencia artificial (IA), esta ha tenido un gran desarrollo en los últimos años, con aplicaciones en campos como el manejo de vehículos autónomos, traductores en línea, recomendaciones de servicios y productos, mejoras en los procesos productivos, etc. Se estima que el sector de la IA hacia 2030 generará ingresos por USD15.7 trillones a la economía global (PwC, 2017).

No obstante su importancia creciente, las IA han tenido en la Administración Pública Nacional un uso incipiente y sectorizado.

En el ámbito de la Administración Pública Nacional, se han llevado a cabo algunos proyectos sectorizados:

1. En 2019 se realizó el lanzamiento del Plan Nacional de Inteligencia Artificial, dirigido a generar «...las condiciones para el desarrollo y adopción de IA por parte de los diferentes sectores del entramado industrial argentino y la administración pública»⁹².
2. Está en marcha el proyecto «Métodos generativos para la clasificación no supervisada de imágenes astronómicas y satelitales» desarrollado por CONAE, IAFE y IATE, que trabaja un sistema de clasificación de imágenes astronómicas y satelitales mediante el uso de redes neuronales profundas, con el objetivo de avanzar en el campo de la astronomía.
3. Han proliferado los *bots* tanto en la Administración Nacional como en provincias y municipios. Un ejemplo de la utilización de *bots*, es el *chatbot* TINA, que está disponible en Mi Argentina, y Argentina.gob.ar, y ofrece información y servicios automatizados para toda la ciudadanía.
4. La AFIP por su parte, ha informado que utiliza algoritmos e IA para cruzar automáticamente bases de datos de las/os contribuyentes y generar comunicaciones automáticas en caso de encontrar una falta.

En cuanto a la capacitación, existen varias iniciativas, como el programa INAP Futuro, que ofrece cursos en tecnologías de IA, y el Programa Multidisciplinario de Formación Básica en Datos e Inteligencia Artificial, desarrollado en conjunto con la UBA.

Adicionalmente se encuentra en funciones el «Lab 4.0» encargado de la evaluación e incorporación de nuevas tecnologías orientadas a la gestión de la capacitación. Su principal objetivo es constituirse como una referencia clave en el testeado de TIC en ambientes controlados cuyas conclusiones sirvan para la optimización de la información y la accesibilidad de la oferta de capacitación.

Por su parte, el Consejo Económico y Social (dependiente de la Secretaría de Asuntos Estratégicos), impulsó la creación de un centro para la promoción de Inteligencia Artificial en la Argentina donde también se anunció la adhesión de la Argentina al Pacto Global de Inteligencia Artificial impulsado por los gobiernos de Canadá y Francia.

Como se observa, los ejemplos podrían resultar muy básicos, ya que el desarrollo de IA con una impronta de soberanía, pueden resultar de difícil concreción. Además de los requisitos técnicos, como computadoras de última generación y la contratación de personal experto —como vimos, sobredemandado por el sector privado—, las herramientas basadas en IA necesitan grandes cantidades de datos confiables. Como veremos en esta sección (acápite «Gestión y gobernanza de datos»), los avances en la protocolización y la puesta en disponibilidad de datos como para el desarrollo de IA es hoy en día embrionario.

Por último, pero no menos importante, es de destacar que las IA deben pasar procesos de revisión, en donde las homologaciones y la aprobación por los organismos de control aseguren no solo fiabilidad, sino

92 Para más detalles ingresar a <https://ia-latam.com/wp-content/uploads/2020/09/Plan-Nacional-de-Inteligencia-Artificial.pdf>

también que no tenga sesgos. En 2022, el gobierno argentino participó del Foro Global sobre la Ética de la Inteligencia Artificial, donde expresó que las IA deben ser desarrolladas bajo una visión centrada en las personas y adhirió a las recomendaciones éticas de la UNESCO para la IA.

Otro tema de gran relevancia en el ámbito de los sistemas es la interoperabilidad (IOP), que se define como la capacidad de dos o más sistemas o componentes para intercambiar información y utilizar los datos de manera intercambiada. La interoperabilidad presenta tres dimensiones: técnica (que los dispositivos están interconectados), semántica (que los formatos de los datos pueden ser procesados por los respectivos dispositivos) y organizacional (que se han desarrollado los procedimientos para que se produzca el intercambio de información)⁹³.

En términos del avance de sistemas, la IOP es considerada un punto crítico por todos los gobiernos: su buen funcionamiento evita la duplicación de datos y esfuerzos. Así, si en una oficina estatal consta una información que es necesaria para un procedimiento que realiza otra, esta última podrá consultar los datos de forma directa (mediante los procesos establecidos conjuntamente y con las garantías de protección adecuadas), sin tener que gestionarlo ante la otra administración o sin realizar la respectiva tarea de campo.

Avanzar en la IOP es un desafío clave para escenarios futuros. Su desarrollo se vincula con las estrategias de superación de la fragmentación, uno de los tópicos centrales del Capítulo 3 sobre estructuras, en este caso, con la idea de superar el ensimismamiento informático de algunos organismos, cuyos sistemas se desarrollan como compartimentos estancos, con poca vinculación con otros desarrollos digitales.

Impacto en la relación con usuarios/os y ciudadanía

Una manera de analizar la situación del país en términos del impacto en la relación con la ciudadanía es a través del Índice de Gobierno Digital desarrollado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). El índice trabaja sobre seis dimensiones: 1. digital por diseño, 2. impulsado por los datos, 3. actúa como plataforma, 4. abierto por defecto, 5. dirigido por la/el usuario/a, y 6. proactivo⁹⁴.

Su última actualización es de 2019, por lo cual refleja la situación prepandemia. Sobre la base de 33 países entre miembros de la OCDE y otros países asociados⁹⁵, nuestro país obtuvo resultados modestos: un índice de 0,34 (sobre un máximo de 1,0), menor registro que Brasil (0,52) y Uruguay (0,60), siendo el promedio de los países de la OCDE el valor de 0,50.

93 Esta es la mitad del problema; la otra mitad remite a la calidad y la gestión del dato que desarrollaremos en el acápite «Gestión y gobernanza de datos».

94 Para más datos sobre el Índice de Gobierno Digital de la OCDE (2019), ingresar a <https://www.oecd.org/gov/digital-government-index-4de9f5bb-en.htm> y <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/4de9f5bb-en.pdf?expires=1675959369&id=id&accname=guest&checksum=EA53C00E3F49CCAB2982B61AE18F4E85>. También hay información disponible en castellano sobre dimensiones del índice y aspectos generales destacados de la última medición en <https://www.oecd.org/gov/digital-government/digital-government-index-2019-highlights-es.pdf>.

95 Compararemos a la Argentina con Brasil y Uruguay, ya que, en la medición de 2019, eran países del Cono Sur asociados a la OCDE, mientras que Chile era miembro de la organización desde 2010. Con posterioridad a esta última medición, el 25 de enero de 2022, el Consejo de la OCDE decidió iniciar las conversaciones con la Argentina, Brasil y Perú como candidatos a ser países miembros. Otro país de América del Sur de reciente incorporación a la OCDE es Colombia (2020).

El tema para resaltar es que, en los indicadores más vinculados con lo técnico digital, los registros del país suben, mientras que los articulados con usuarias/os y ciudadanía sufren un retraso relativo. Así, en la dimensión «digital por diseño», la Argentina aumenta casi un punto (0,43) respecto de su valor promedio; Brasil sube apenas (0,54), mientras que Uruguay (0,65) y los países de la OCDE (0,55) incrementan su valor en menor proporción que nuestro país.

Sin embargo, en la dimensión «dirigido por la/el usuaria/o», la Argentina baja casi un punto y medio llegando a 0,20, mientras que Brasil (0,54) y Uruguay (0,65) suben. Por su parte, los países de la OCDE (0,47) también bajan, aunque muy poco en comparación con nuestro valor. En las dimensiones «proactivo» y «actúa como plataforma» vinculados con las/os usuarias/os, igualmente el país muestra registros de deterioro en la comparación regional e internacional.

En suma, a diferencia de lo que ocurre en los otros registros que analizamos —que si bien tienen sus problemas y desafíos, presentan una posición de liderazgo regional—, en este renglón el Estado argentino parece tener una situación de retraso relativo. Y a esto debe sumársele la heterogeneidad de la oferta virtual estatal y del acceso de las/os ciudadanas/os, en función de la brecha digital de accesos cuya expresión en múltiples dimensiones tratamos brevemente en la sección 2.2 (Accesos 1. material, 2. a las destrezas, 3. emocional, 4. al uso), tema que fue catalogado como crítico tanto en las entrevistas como en los grupos focales y en los conversatorios con trabajadoras/es estatales.

Incluso se amplió a otros elementos a la cuádruple problemática tratada por Van Dijk; por ejemplo, el que remite a su dimensión territorial, que en virtud del orden federal del Estado está siempre presente y se refleja en las desigualdades con que se apropian de los avances tecnológicos las provincias y municipios.

En un trabajo publicado antes de la pandemia (Cao y Vaca, 2019), se resumen una serie de investigaciones de seguimiento de la brecha digital en el nivel provincial, la que tiene un notable paralelismo con las desigualdades económicas y sociales. En ese texto se analiza la evolución de indicadores para tres momentos diferentes de los últimos 40 años (1978, 2001 y 2017) y se confirma un patrón recurrente: el retraso de las provincias del área norte y oeste (regiones del NOA, NEA y Cuyo) con respecto al centro más desarrollado (CABA y provincias de Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe). Por su parte, La región patagónica muestra una situación más indefinida, con índices, según el caso, superiores e inferiores al promedio país.

Un elemento para destacar en el análisis de brecha es que no solo existe en la sociedad, sino también dentro de la Administración Pública. Esta brecha, además del problema en sí —las diferentes capacidades de cada oficina estatal para vincularse con la ciudadanía— es un factor que reproduce y potencia las tendencias hacia la fragmentación que hemos citado y que ampliaremos en el Capítulo 3.

Otro tema que surgió recurrentemente en las conversaciones con expertas/os y técnicas/os fue la multicanalidad. Más allá de los avances de las interfaces digitales, hubo coincidencia en que, en un primer momento, los canales digitales deben ser optativos para quienes elijan este medio de interacción y que no se debe forzar a que todos dejen las instancias presenciales, al menos de manera inmediata.

Esto es, concebir la interacción digital más como un derecho que como una obligación, previéndose más de un canal de atención, en función de cuáles son las opciones más adecuadas para la población objetivo.

De todas formas, veremos que hacia el futuro no todos los canales deberían extender su vigencia de forma indefinida.

Entre los canales de atención virtual, no podemos dejar de destacar el caso de las plataformas digitales que, a lo largo y ancho del mundo, están transformando las relaciones entre prestadores y usuarias/os. Como veremos cuando analicemos los casos testigo de los sistemas TAD y Mi Argentina, con el aislamiento social preventivo y obligatorio (ASPO) este tipo de servicios recibieron un impulso muy importante y todo hace suponer que los servicios y los procesos digitales están dando sus primeros pasos dentro de un formato que se universalizará.

Una cuestión relevante para abordar la relación entre Estado y usuarias/os es la identidad digital, entendida como la capacidad de identificar la actividad virtual con una persona física. Su desarrollo en todo el Estado, *pari passu* con su vinculada firma digital, abre enormes posibilidades de interacción virtual con usuarias/os, tanto en lo que hace al procesamiento de trámites, como en la gestión de políticas públicas y en las posibilidades de operar sobre la brecha digital.

Con todo lo que se ha avanzado en este sentido —por ejemplo, veremos, entre los sistemas testigo, cómo la Plataforma Mi Argentina permite la identificación en dispositivos de la documentación de identidad— aún falta bastante por recorrer para alcanzar niveles de desarrollo y ciberseguridad adecuados para universalizar una identidad digital única en la vinculación de cada ciudadana/o con el Estado.

Una potente gestión de datos, vinculada a una segura identificación digital, son las bases para el desarrollo de plataformas de gestión de políticas públicas. A diferencia de las plataformas empresariales, las estatales refieren marginalmente a la vinculación de la oferta y la demanda y se centran en unificar datos y registros, crear interfaces comunes, facilitar el acceso de la población objetivo a los servicios y políticas públicas, y afirmar la soberanía digital del Estado (Alauzen, 2019).

La plataformización de las políticas públicas remite básicamente a la automatización de buena parte de la gestión estatal alrededor de una serie de algoritmos que, cargados con información necesaria, llevan al cumplimiento de una política pública y/o facilitan el cumplimiento de la ley por parte de las/os ciudadanas/os (por ejemplo, en el caso impositivo, avisando fechas de vencimiento y clarificando sus pagos).

De cara al futuro, la plataformización ocupará una parte relevante de la relación de las/os ciudadanas/os con el Estado y abre una nueva estela de cuestiones para tener en cuenta. En términos de los desafíos que implican para su gestión, hará que los planteles a cargo de la intermediación burocrática requieran mayores capacidades técnicas, pero los resultados serán interacciones con las/os ciudadanas/os más rápidas, eficaces y transparentes, brindando una mejor experiencia a las/os usuarias/os.

En síntesis, la Administración Pública moderna tiene incorporada la idea de universalidad y promoción de la ciudadanía. Esto lleva a que ante las desigualdades que se verifican en la sociedad, se proponga estrategias de superarlas y cumplir con mandato democrático básico, como es la posibilidad de acceso al Estado y a los derechos y servicios que él garantiza. El cambio tecnológico no tendría que ser un obstáculo para este concepto primordial, sino una forma de hacerlo efectivo de forma más eficaz y eficiente.

Gestión y gobernanza de datos

La gestión y gobernanza de datos refiere a las estrategias que desarrolla el Estado para utilizar la información con que cuenta.

Una forma de analizar la situación relativa del país es a partir del seguimiento del Índice de Datos Abiertos, Útiles y Reutilizables realizado por la OCDE. El índice se estructura en base a tres pilares: 1. disponibilidad de datos, 2. accesibilidad de datos, y 3. apoyo del gobierno a la reutilización de datos (OCDE, 2020). El índice varía entre un mínimo de 0 y un máximo de 1, con un máximo para cada uno de los tres pilares de 0,33 puntos.

La última edición del índice es de 2019. La recolección de datos se realizó entre países miembros y asociados a la OCDE entre 2018 y el primer semestre de 2019, mediante la Encuesta de Datos Abiertos Gubernamentales que respondieron, entre otros, dieciséis países de América Latina y el Caribe⁹⁶.

Lideran el índice a nivel regional —y con puntajes más altos que el promedio de los países del OCDE, que obtuvo 0,60— Colombia (0,88), México (0,71), Brasil (0,63) y Uruguay (0,62). La Argentina se ubica en un segundo grupo (0,53), junto con Guatemala (0,54), Paraguay (0,52) y República Dominicana (0,46); y Panamá (0,46), como países que obtienen un puntaje mayor al promedio regional (0,43)⁹⁷.

Otro indicador que, dentro del tema, permite tener una idea del avance del país es la dimensión «impulsado por los datos» dentro del Índice de Gobierno Digital (2019). En este registro, mientras que Colombia (0,59), Uruguay (0,56) y Brasil (0,47) —México no presentó datos— están por encima del promedio de los países de la OCDE (0,44), la Argentina presenta un índice de 0,39.

Estos registros son consistentes con la mirada negativa del tema que fue reiteradamente citada por expertas/os y profesionales. En particular, se hizo notar que no existe una unidad que ejerza el liderazgo estratégico ni que fije las pautas para el almacenamiento y la administración de las unidades de información. Y esto sin mencionar el trabajo con provincias y municipios, en donde la falta de coordinación llega hasta las cuestiones más básicas (por ejemplo, los acuerdos sobre la forma y contenido de los datos a recopilar).

No obstante, se pueden citar casos en que la gobernanza y el procesamiento de datos se realizan de manera muy profesional, y así se lo reconoce en agencias, como el INDEC, la AFIP y la ANSES. Adicionalmente, se destaca que la creciente universalización de sistemas transversales —con el GDE como elemento clave— permitiría, potencialmente, acceder a información de todos los procesos estatales.

Así y todo, justamente en los dos últimos ejemplos citados, parece todavía haber dificultades para el cruce de registros, la construcción de información con agregación de datos, el desarrollo de estrategias coordinadas. La cantidad de datos recopilada por el Estado es muy importante y completa, pero la falta de protocolización

96 Los países de la región que participan de esta medición son Argentina, Bahamas, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Dominica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, República Dominicana y Uruguay.

97 En el pilar «disponibilidad de datos», la Argentina alcanza un índice de 0,17 sobre un máximo de 0,33, por debajo de Colombia y México (0,26) y Brasil (0,23); en el pilar «accesibilidad de datos» obtiene 0,18/0,33, mientras que Colombia (0,32), Brasil (0,26) y México (0,23); por último, en «apoyo del gobierno a la reutilización de datos», también obtiene 0,18/0,33, mientras que Colombia (0,30), México (0,22) y Brasil (0,14) (único registro entre estos tres países por debajo de Argentina).

que unifique formatos, la escasa atención que se brinda a la calidad y el control de producción de datos, las soluciones *ad hoc*, los sistemas de catalogación propios de cada unidad, etc. termina generando dificultades para el acceso a la información existente y dudas sobre su definición y calidad.

Donde sí se observa algún tipo de avance institucional es en la transparencia en el acceso a la información pública, tarea para la que se ha creado una organización específica: la Agencia de Acceso a la Información Pública (AAIP). Respecto de los resultados obtenidos, la AAIP divide la transparencia en «pasiva» o «activa»; mientras la primera se asocia con el ejercicio del derecho al acceso a la información pública por parte de la ciudadanía, en la segunda se observa las acciones del Estado para poner a disposición de la ciudadanía información relevante.

En la transparencia pasiva, la AAIP exhibe estadísticas sobre la cantidad de solicitudes de acceso a la información pública (8.871 pedidos en 2022), el tiempo de respuesta (14 días) y la tasa de respuesta (89 %). En lo referente a la transparencia activa, en el marco del Cuarto Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto 2019-2022, la AAIP —junto a un grupo de organizaciones de la sociedad civil— trabajó en el diseño y la publicación de un nuevo índice para la medición de su nivel de cumplimiento, índice que se implementó a partir de enero de 2021.

Por último, un comentario en relación con una de las herramientas tecnológicas que está llamada a promover importantes cambios en la gestión de datos: el *blockchain*.

Tecnologías horizontales:
e-SIDIF y GDE.
Tecnologías verticales:
TAD y Mi Argentina.

El *blockchain* es una cadena secuencial de bloques distribuidos y compartidos entre miembros copartícipes, cada uno de ellos con posibilidad de acceso a todos los bloques en tiempo real. Independientemente de sus complejidades técnicas, el *blockchain* garantiza una estructura segura y trazable de datos, que puede subsistir, aunque alguno de sus componentes se vea comprometido.

Su lógica de cogestión entre las partes la hace muy atractiva para ser utilizada en diferentes ámbitos de la Administración Pública, ya que permite a las partes interesadas acceder a todos los registros, incluidos los históricos, con altísimos niveles de seguridad. Esto hace que esta tecnología tenga mucho potencial, por ejemplo, para ser utilizada en registros (de propiedad, automotor, intelectual), las certificaciones de antecedentes y títulos académicos, la gestión de contratos, la trazabilidad de alimentos y medicamentos, etc.

2.2.3 Los sistemas testigo

En este apartado analizamos cuatro interfaces digitales que operan actualmente en la APN, bajo la idea de que son casos testigo que nos permitirán ayudar a diagnosticar el grado de avance y las condiciones del despliegue de las tecnologías digitales en el Estado. De igual forma, y consistente con nuestro abordaje sociotécnico, también nos asistirán para establecer la determinación recíproca que se genera sobre el entorno organizacional e institucional.

Los cuatro casos testigo fueron seleccionados no solo por su relevancia e impacto, sino también porque permiten cubrir las dos dimensiones de análisis organizacional que delimitamos (Figura 2.1). De esta forma:

- Dos de ellos se inscriben dentro de las tecnologías de gestión horizontales (Sistema Integrado de Información Financiera Internet [e-SIDIF] y Gestión Documental Electrónica [GDE]), esto es, gestionan procesos intraburocráticos comunes y transversales a todo el Estado.
- Los otros dos se ajustan a la categoría de tecnologías de gestión verticales (Trámites a Distancia [TAD] y Mi Argentina [servicios para ingreso multiplataforma]) o sea, que se trata de interfaces que potencian mecánicas operativas propias de cada unidad.

En este último caso, los artefactos e instrumentos de la Cuarta Revolución Industrial han generado una tendencia hacia la confluencia de las tecnologías verticales y sustantivas en el Estado. Esto se debe al potencial que tienen para mejorar la relación de las organizaciones públicas con la ciudadanía, lo que hace que muchas veces se solapen —total o parcialmente— las dimensiones de apoyo y las sustantivas⁹⁸.

En cuanto a las tecnologías horizontales, destacamos el rol que ocupan vinculándose con los órganos rectores⁹⁹. El caso testigo, en este sentido, es el e-SIDIF, herramienta alrededor de la cual se despliega la administración financiera fiscal de la APN. El GDE, por su parte, a partir de su potencial vinculador con usuarios/os —internos y externos—, está mutando hacia una tecnología mixta, ya que es usado crecientemente como vehículo para digitalizar procedimientos sustantivos (y, en ese sentido, es también una tecnología vertical).

Sistema Integrado de Información Financiera Internet¹⁰⁰

El e-SIDIF es una interfaz que da base a la gestión digital de un conjunto de materias y procesos, la mayoría de ellos regulados por la Ley 24.156 (de «Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional»).

El e-SIDIF surge como una respuesta a una situación de alto desorden que existía en la gestión de las finanzas públicas hacia fines de los ochenta en el siglo pasado. En aquel momento, la información financiera estaba almacenada y organizada en sistemas desarrollados en diferentes ambientes, sin interconexión, con distintos alcances, y con tecnologías y protocolos que no dialogaban entre sí. Incluso existían registros que solo estaban en papel.

Esto implicaba que, en los hechos, la conducción política del Estado tenía dificultades para poder contar con información presupuestaria confiable y en tiempo real, circunstancia particularmente comprometida

98 Pensemos en cualquier política de acción social: ¿dónde termina el ámbito del apoyo vertical (auxilio para llegar a la/el beneficiaria/o) y dónde comienza lo sustantivo?

99 Sobre los órganos rectores, ver Capítulo 3.

100 Existe abundante bibliografía que analiza diferentes aspectos de este sistema. Por ejemplo, Makón (1997), Schweinheim (2017, 2018), Fernández y Cadelli (2014), Uña (2012), Pessoa y Pimenta (2016).

en un contexto de alta inflación y sostenidos desequilibrios financiero/fiscales, como era la situación de nuestro país por aquellas épocas.

Hacia el inicio de los noventa, en particular a partir de la llegada de Ricardo Gutiérrez a la Secretaría de Hacienda, se puso el tema de la gestión financiera del Estado en el centro de la agenda de gestión estatal, planteándose la creación de un sistema que vinculara los procesos de presupuesto, contabilidad, tesorería, y compras y contrataciones.

Se diseñó así un sistema ambicioso: el Sistema Integrado de Información Financiera gubernamental-SIDIF. Desde su concepción, este sistema fue pensado con contenidos que excedían el seguimiento del flujo de caja para convertirse en un instrumento de gestión, información y ejecución financiera sobre el gasto de cada organismo, que permita entender y analizar los resultados en base a la ejecución y programación del presupuesto.

Para ello, se recopilaron datos que posibilitaran realizar mediciones de la producción e indicadores de gestión de los diversos programas presupuestarios, como así también mecanismos que generan la trazabilidad —tanto hacia el interior del Estado como hacia el exterior— de los movimientos de gasto, deuda y pagos de la APN.

El desarrollo del programa fue posible gracias al financiamiento del Banco Mundial y el financiamiento de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) y su concepción se basa en una serie de desarrollos realizados por expertos a partir de experiencias en diferentes ámbitos latinoamericanos¹⁰¹.

Mientras se tramitaba en el Congreso la sanción de la norma madre, se comenzó con la capacitación del personal y la habilitación de los circuitos en cada uno de los ministerios. Una vez votada la Ley 24.156 por el parlamento (año 1992), inmediatamente se aprobó la reglamentación y se pusieron en marcha los procesos medios e intermedios, y se evitó la posible disociación entre la norma y la aplicación.

En su primera versión, se trabajaba a partir de un *software* de recolección de información instalado en cada jurisdicción. Con este instrumento se generaban registros en un disquete que se trasladaba físicamente hasta el SIDIF central en el Ministerio de Economía. Un año y medio después se había logrado que los datos circularan por la red TRANSAF (red telefónica), que no solo reemplazó el circuito físico de disquetes, sino que también permitió el enlace vía virtual de las órdenes de pago con la Tesorería General de la Nación.

En 2006 se puso en producción el e-SIDIF. En esa ocasión se logró conformar una base de datos única —y con ello se convirtió en el sistema de administración financiera de todo el Estado— lo que redujo los

101 Hay una intención expresa de insertar el desarrollo del SIDIF en trabajos de expertas/os latinoamericanas/os pertenecientes a distintos organismos —una parte significativa del documento de la USAID copia textualmente las definiciones de la Ley de Administración Financiera de Ecuador de 1977 y de Bolivia de 1990— por oposición a quienes sostienen que fue impuesto como parte del programa de ajuste vinculado al programa de convertibilidad. Al respecto, señala Schweinheim (2017, p. 134) «Mientras que, para muchos, es una imposición de la USAID a toda América Latina, aquí se sostiene que constituye una síntesis conceptual construida sobre (...) las reformas administrativas llevadas a cabo en la región a fines de los setenta». Al respecto, uno de los entrevistados que tuvo protagonismo por aquellas épocas, sostuvo: «Cavallo no hizo nada, pidió una planilla para ver el tema de la deuda, pero nosotros hicimos lo que veníamos haciendo en otros países como Bolivia, Cavallo no se metió».

costos de licencia y permitió la descentralización operativa. Se consolidó así un procesamiento analítico en línea, lo que significa una gestión, registro y control automáticos y simultáneos de las operaciones presupuestarias y contables.

Desde esa fecha, se le han incorporado soluciones de inteligencia de negocios (BI) que generan reportes agregados para la planificación financiera global del Estado, tanto como informes para usuarias/os de las jurisdicciones con un elevado nivel de personalización. Asimismo, se incorporan módulos de planificación, se establecen estrategias de transferencias del e-SIDIF a organismos autárquicos y Estados provinciales y municipales, se avanza en la utilización de firma digital, etc.

Como se ha descrito, el sistema ha evolucionado de una manera notable. De un primer diseño desarrollado alrededor de un equipo liderado por la informática argentina Paulina Frenkel, a una combinación de equipos internos y externos que trabajan en conjunto utilizando un *software open source* en el nivel de aplicaciones. Esta evolución y condición del sistema ha hecho que algunas visiones lo den como un ejemplo acabado de desarrollo autónomo estatal y soberanía tecnológica.

El e-SIDIF tiene una arquitectura en capas: clientes, servidor y datos. El servidor sigue un diseño orientado a servicios sobre tecnología Java. La capa de datos se implementa sobre una base de datos Oracle. Entre los clientes del servidor e-SIDIF se destacan sistemas que consumen *web services* y el cliente de escritorio que utilizan a diario las/os usuarias/os operativos de este sistema, basado en tecnología Java-RCP (Rich Client Platform). Para evitar la instalación de este cliente en las computadoras de las/os usuarias/os y hacerlo accesible a través de la web, se utiliza una tecnología de virtualización (Citrix) (Crivelli y Quiroga, 2016, p. 1).

Al momento de escribir este trabajo, la infraestructura del e-SIDIF tenía más de 20.000 bases de datos, 7000 servidores Unix/Windows, 2660 redes. Por el lado del *hardware*, se cuenta con 250 TB de almacenamiento, 690 servidores, 160 dispositivos de redes y 4 centros de cómputos.

El sistema está pensado para desplegarse en dos dimensiones. Por un lado, la centralización normativa y de procesos —cada usuaria/o debe cumplir requerimientos normativos y metodológicos para procesar sus solicitudes y datos— y, por el otro, la descentralización operativa, donde cada administrador del sistema es responsable de la información que gestiona. En este sentido, muchas/os expertas/os y profesionales lo identificaron como el ejemplo paradigmático de herramienta que permite a un órgano rector cumplir cabalmente con sus funciones (Capítulo 3).

En términos administrativos y estratégicos, es un sistema que funciona de forma automatizada, pero que otorga algún grado de discrecionalidad al administrador¹⁰². Dicho de forma directa, el sistema e-SIDIF permite:

102 Como es sabido, la administración de un sistema generalmente da algún margen para retrasar o acelerar procesos. En un caso extremo, si se desconecta a una unidad de los servidores que alojan el sistema, se atrasaría la gestión financiera de esa oficina.

1. Dar información en tiempo real que habilita tanto a decisores como a ciudadanas/os para saber cómo y en qué gasta cada repartición del Estado¹⁰³.
2. Establecer un orden de prioridad por parte de la autoridad política para librar los pagos aprobados por la ley de presupuesto.

En síntesis, el e-SIDIF es, desde su puesta en funciones, un sistema que ha sabido hacer las actualizaciones necesarias para mantener su robustez, que genera información vital para el control y la toma de decisiones y permite a las autoridades concentrar poder de decisión a partir de tener una ventana que permite observar el gasto en tiempo real.

Por último, es importante destacar la versatilidad del e-SIDIF: ha sido una herramienta de utilidad para los diferentes modelos gubernamentales que se sucedieron desde su implantación (en particular, tanto en contexto de expansión del gasto como en etapas que se busca su contracción).

Gestión Documental Electrónica

El GDE, la segunda tecnología horizontal que analizaremos, remite a una interfaz digital que, centralmente, gestiona documentos públicos —expedientes, formularios, notas— de acuerdo con lo dispuesto para el procedimiento administrativo¹⁰⁴.

Se trata de una herramienta informática modular de operación descentralizada y administración centralizada, que contiene todas las reglas para generar, almacenar y extraer datos de los documentos oficiales con validez jurídica firmados digitalmente, necesarias para la caratulación, numeración única, seguimiento, archivo, registración de movimientos y de fechas de todas las actuaciones y expedientes.

El GDE tiene tres partes principales:

1. El Generador Electrónico de Documentos Oficiales (GEDO), que administra todas las reglas para crear documentos digitales,
2. El Repositorio Único de Documentos Oficiales (RUDO), donde son guardados los documentos electrónicos;
3. La Inteligencia de Negocios o *Business Intelligence* (BI) que brinda reportes y bases de datos para su análisis.

Su implementación fue posible por la existencia de una base de conocimientos, normativa, infraestructura y dispositivos alrededor de los cuales instrumentarse. Citamos al respecto, la Ley 25.506 de Firma Digital

103 En el sitio de Presupuesto Abierto (<https://www.presupuestoabierto.gob.ar/sici/>) se puede ver de forma fácil en qué y cómo se gasta.

104 Ley 19.549 y Decreto Reglamentario 1759/1972, modernizados y adecuados a la tramitación electrónica por la Ley 27.446 de Simplificación y Desburocratización de la Administración Pública Nacional y los decretos 434 y 561/2016, 894/2017 y 733/2018.

(de 2001), la implementación del plan de Gobierno Electrónico (ver sección 2.2.1), el tendido de la red de infraestructura de comunicaciones realizada por el Programa Argentina Conectada a partir de 2010, la masiva alfabetización y capacitación digital de los empleados realizada por el INAP desde los noventa, entre otras. A esto debe agregarse la decisión política, reflejada en los quince decretos, menciones en varias leyes y más de 300 resoluciones.

A partir de estos elementos, es que se pudo instalar un sistema que funciona en todas las oficinas de la APN y que es utilizada por un altísimo porcentaje de los empleadas/os administrativas/os del Estado nacional.

El GDE ha logrado un avance decisivo en el proceso de digitalización de documentos abandonando el formato papel, también ha conseguido homogeneizar formatos y garantizar transparencia y veracidad en tiempos, intervenciones y procesos. Su funcionamiento fue clave para que el Estado pudiera mantener su nivel de gestión en el contexto del ASPO en respuesta a la pandemia desatada a fines de 2019.

Crecientemente, el GDE en su carácter de interfaz se está utilizado como vehículo de la gestión digitalizada de trámites internos de la Administración, sean estos de una oficina en particular o interjurisdiccionales. De esta manera, diferentes documentos e información que se tramitaban en papel, en planillas y/o correos electrónicos o bien en *softwares* específicos, circulan ahora a través del GDE en virtud de su amplio rango de cobertura en la APN, lo cual al gestionarse dentro del sistema agrega validez jurídica. Esta situación hace que incorpore características de tecnología de gestión vertical (o sea, en términos de nuestra clasificación, se está transformando en un sistema mixto horizontal/vertical).

De los procesos verticales que circulan dentro del GDE destacamos el Legajo Único Electrónico (LUE), la tramitación de la Locación de Obras y Servicios (LOYS), los Trámites a Distancia (TAD, que veremos en la próxima sección), el Registro Integral de Destinatarios (RID), el Gestor de Asistencias y Transferencias (GAT), el Registro Propiedad Inmueble de CABA (RPI) y el Registro Civil Electrónico (RCE), entre otros.

La implementación del GDE —iniciada en 2016— implicó el reemplazo de distintos programas que funcionaban en las jurisdicciones y que eran utilizados principalmente para el seguimiento de documentos en papel, lo que se conocía como mesa de entradas digitalizada. Incluso el Ministerio de Economía de la Nación tenía un sistema de Comunicaciones Documentales (ComDoc) que, además de la mesa de entradas, tenía un módulo de gestión de documentos electrónicos que no estaba en uso.

Es importante destacar que la idea de un sistema único de gestión documental circulaba desde hacía más de una década, pero no se lograba implementar. No es una situación exclusiva de nuestro país; las dificultades para coordinar la gestión documental son comunes en todos los Estados latinoamericanos, uno de los síntomas de los problemas de fragmentación que venimos comentando. En América Latina son pocos los países cuyos Estados nacionales han logrado implementar una única gestión documental digitalizada bajo pautas comunes a todo el Estado.

La implantación de GDE en toda la Administración Nacional implicó una serie de trabajos de adaptación previos, ya que esta interfaz tiene como antecesor al Sistema de Administración de Documentos

Electrónicos (SADE), desarrollado por la empresa Everis¹⁰⁵ para la Administración de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Si bien esta administración subnacional y la APN son estructuras administrativas con puntos en común, sus necesidades y procesos no son idénticos.

Asimismo, la instalación del sistema en la APN implicó desarrollar estrategias de interoperabilidad con los sistemas propios de cada repartición, para los que se debieron resolver requerimientos de accesibilidad, de resguardo de la información, de administración de las bases de datos y tablas, de gestión de altas y permisos de usuarias/os, etc.

Estos requerimientos se basaron en dos cuestiones: una es que algunas reparticiones ya tenían sistemas avanzados que podían competir en cierta manera con algunas funciones de GDE, y la otra se encuentra relacionada con factores institucionales, como la infraestructura, procesos propios y sensibilidad de los datos en cuestión. Debido a lo mencionado, Martelo y Yoder (2017, pp. 128-130) explican que para evitar que el despliegue del sistema de GDE se estanque y genere demoras, se decidieron implementar modelos de instalación paralelos, como «Modelo de instalación descentralizada»; el «Modelo de instalación cloud o en la nube» y el «Modelo de instalación propia», según fuera más funcional en cada caso.

En agosto de 2018, bajo el Decreto 733/2018, se estableció la utilización obligatoria del GDE y se amplió su alcance a Empresas y Sociedades del Estado, Entes Públicos excluidos de la Administración Nacional y Fondos Fiduciarios.

El proceso de instalación del GDE generó una situación de tensiones internas, ya que, al desplegarse en prácticamente todos los organismos del Estado, su curva de aprendizaje tuvo características propias en cada oficina¹⁰⁶. También hay que destacar que su inserción generó modificaciones estructurales —por ejemplo, casi todas las mesas de entradas dejaron de cumplir sus funciones— y transformaciones de la forma en que se despliegan los procesos (por ejemplo, lo que se tramita por GDE no tiene horario de atención).

A esto se le debe agregar que el despliegue del GDE fue de manera centralizada y en tiempos acotados. En ese sentido, cada jurisdicción tendió a defender los avances que había logrado y postuló la alternativa de construir interoperabilidad a partir de la confluencia de sistemas con base en sus propios desarrollos (y que fuera el GDE el que se adaptara).

También hubo críticas técnicas, en relación con la calidad del producto entregado y a los costos que implicó trabajar con una consultora privada (EVERIS), a pesar de que el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires donó el código. Vale aclarar que este trabajo de consultoría no fue unilateral, pues implicó poner a trabajar distintos sectores de la APN a los fines de implementar y poner en funcionamiento el sistema. Podemos decir que el trabajo fue mixto.

105 Más allá del desarrollo por una empresa privada, se hace notar que todo sistema *ad hoc*, como el SADE, es producto de una interacción con usuarias/os, se podría decir que una cocreación

106 Es importante destacar que esta situación no es exclusiva del GDE, un sistema de inventariado de útiles y elementos de oficina también hubiese generado tensiones similares, debido a la necesidad de aprender nuevos procedimientos y maneras de hacer las cosas.

A partir de 2019, el código fuente de la plataforma pasó a ser del Estado argentino, como parte de una política de soberanía tecnológica. A partir de esa fecha, se avanzó en la creación de nuevos módulos en el sistema y en infraestructura y se concretó su vinculación con diferentes registros que lo convirtieron en una tecnología mixta vertical/horizontal, como citamos más arriba.

Con la llegada de la pandemia y el ASPO, el GDE se convirtió en la herramienta clave para la continuidad de las diferentes acciones administrativas del Estado, que posibilitó el trabajo a distancia de las/os empleadas/os públicas/os, tarea que en la que se complementó con el sistema de Trámites a Distancia (TAD), que analizaremos en la próxima sección.

Respecto al volumen de consultas, documentos y expedientes que gestiona el sistema GDE, los datos acumulados permiten reflejar la enorme cantidad de trámites que se realizan con su concurso (Figura 2.4). También es importante mencionar que cuenta con casi 400.000 usuarias/os estatales registradas/os, y que a través de GDE se elaboraron y firmaron en forma completamente digital más de 4 millones de decretos, resoluciones y disposiciones.

Figura 2.4. Sistema GDE: consultas, documentos y expedientes. Octubre 2021 y diciembre 2022

Categorías	Octubre 2021	Diciembre 2022	Incremento octubre 2021-diciembre 2022
Consultas	s. d.	1.866.853.632	N. C.
Documentos	349.915.255	518.570.460	48 %
Expedientes	32.798.463	45.952.411	40 %

Fuente: elaboración propia con base en información de la Secretaría de Innovación.

Es de destacar que el GDE está instalado —con diferente grado de avance— en 13 provincias¹⁰⁷, a la vez que existen *clouds* productivos en 49 municipios, 4 entidades no gubernamentales, 1 universidad nacional, 3 poderes provinciales y municipales.

Trámites a Distancia

El TAD es una interfaz digital que permite la interacción del ciudadano con la administración a través de la recepción y remisión —por medios electrónicos— de presentaciones, solicitudes, escritos, notificaciones y comunicaciones, entre otros (Decreto 1063/2016).

¹⁰⁷ Estas son Buenos Aires, Catamarca, Córdoba, Corrientes, Entre Ríos, Neuquén, Río Negro, Santa Fe, Santiago del Estero, San Juan, Santa Cruz y Tucumán.

Como vimos en la sección anterior, el TAD es un subcomponente del GDE; esto es importante porque esa condición articula la gestión intraburocrática y el vínculo con la ciudadanía, sincronizando en una única arquitectura el ciclo completo de los trámites y gestiones.

Entre 2016 y 2018 se aprobaron una serie de normas que crean el TAD y lo instalan como ventanilla única de los trámites. Paralelamente, establece el formato de domicilio constituido electrónicamente y de recepción de notificaciones fehacientes de la APN y se instituyen los lineamientos para la digitalización de trámites¹⁰⁸.

Vale resaltar que la inclusión de un trámite en el TAD no implica que, necesariamente, se hayan aprovechado todos los avances tecnológicos. En algunos casos, incluso, ha sido un simple pase del trámite analógico al digital sin ningún otro aditamento. En ese sentido, vale resaltar que la implementación del protocolo de incorporación al TAD tiene un paso de análisis simplificador, pero su aplicación depende de las oficinas responsables, quienes en última instancia son las que deciden los requisitos y pasos que debe cumplir cada trámite¹⁰⁹.

El acceso al TAD se puede realizar desde cualquier dispositivo digital con conexión a internet (PC, tableta, celular, etc.); el proceso de validación de identidad es gestionado por la plataforma AutenticAR¹¹⁰ y, según el nivel de seguridad de la clave con la que una persona valide su identidad, dependerá la cantidad y los tipos de gestión que puede realizar de forma virtual.

De forma genérica, el acceso al sistema le permite a cualquier ciudadana/o consultar de manera remota todas las gestiones que tiene en curso, el código del expediente de cada una de ellas, el nombre y motivo del trámite en cada caso, su estado actual y la dependencia que lo gestiona. Pero el TAD no es solo una ventanilla única de trámites, también cuenta con un conjunto de componentes adicionales que potencian su capacidad de resolución de temas: plataforma de pagos, apoderamiento, domicilio constituido electrónicamente, firma digital, notificaciones fehacientes, expediente electrónicamente, documentos electrónicos, registros electrónicos, interoperabilidad (Miranda y Rica, 2020, pp. 37-38).

La plataforma ha mostrado versatilidad y adaptación al integrarse con la Ventanilla Única de Comercio Exterior (plataforma VUCE), sistemas de organismos como ANSES y de empresas estatales como Trenes Argentinos. Algunas pruebas han demostrado que los procesos que usan del sistema TAD para interactuar con terceros, ocupan tiempos menores que la misma gestión operada con documentos físicos (Rueda Pedrozo y Colla, 2018, p. 120).

108 Decretos 1063/2016, de creación del TAD, y demás modificaciones de leyes y decretos del Procedimiento Administrativo para adecuarlo a la era digital que citamos en el punto anterior.

109 Actualmente, el sistema funciona de la siguiente forma «Los organismos solicitan a la Subsecretaría de Innovación Administrativa la generación de un trámite dentro de la plataforma, el equipo de la Dirección de Trámites a Distancia realiza el relevamiento para detectar las necesidades que posee el área. A partir de allí, se configura el trámite en ambiente de testeo, se realiza una demostración para realizar los ajustes necesarios y posteriormente se publica en ambiente de producción para que los ciudadanos puedan utilizarlo. En base al relevamiento, el trámite se configura para ser utilizado por personas humanas, jurídicas o ambas, si posee apoderamiento, confección de formularios web, interoperabilidad con otros organismos, confección de pagos, entre otros» (Miranda y Rica 2020, p. 38).

110 Pasar por AutenticAR es condición necesaria para realizar un trámite. Esta es una plataforma digital que permite acreditar la identidad de las personas humanas a través de un único punto de ingreso. Actualmente, tiene cuatro proveedores de identidad: AFIP (clave fiscal en todos sus niveles), RENAPER (con DNI y número de trámite), ANSES (clave de seguridad social en todos sus niveles) y Mi Argentina (usuario y contraseña).

El ASPO, que impidió la atención presencial por parte de las oficinas estatales, convirtió al TAD en una herramienta imprescindible. En ella se multiplicaron la realización de gestiones de distinta naturaleza, como los trámites de exportación, reexportación e importación, certificado único de circulación (frente al ASPO), apostilla, registro de dominios de internet, acceso a la información pública, programas sociales y programas destinados específicamente a la atención de COVID, entre otros.

Como hemos mencionado, el TAD tuvo un gran crecimiento durante la pandemia, pero su expansión no se detuvo allí. En la Figura 2.5 se muestra que el crecimiento aún es muy importante. Como elemento para destacar, el mayor aumento porcentual ha ocurrido en la recaudación de tasas asociadas a trámites, lo que evita comisiones que se hacían a pasarelas de pago privadas como Mercado Pago.

Figura 2.5. Sistema TAD. Trámites, usuarios/os, documentos y recaudación. Septiembre 2021-diciembre 2022

Categorías	Septiembre 2021	Diciembre 2022	Incremento septiembre 2021-diciembre 2022
Trámites disponibles	2272	2458	8 %
Trámites arancelados por TAD	106	109	3 %
Trámites generados con expedientes	10.442.943	15.944.962	53 %
Total de trámites generados	18.397.806	27.954.200	52 %
Usuarios/os creados	2.849.156	3.571.768	25 %
Documentos generados	34.531.469	54.476.127	58 %
\$ recaudados por sistema de pagos	928.736.808	2.254.257.593	143 %

Fuente: elaboración propia con base en consultas realizadas en septiembre, octubre y diciembre en <https://www.argentina.gob.ar/jefatura/innovacion-publica/innovacion-administrativa/tramites-distancia-tad>

Mi Argentina

Mi Argentina es un servicio multiplataforma al que se accede mediante una página de internet que dirige a la/el usuaria/o a una ventanilla única de trámites y servicios que provee el Estado y donde cada usuaria/o cuenta con su propia identidad digital.

La multiplataforma tiene una versión web y otra para dispositivos móviles. Por ende, es accesible desde prácticamente cualquier dispositivo conectado a internet. Para registrarse se necesitan CUIL, un correo

electrónico y la validación de la identidad, la que puede realizarse con la misma aplicación y un análisis de datos biométricos, o presencialmente al renovar el DNI en el Registro Nacional de las Personas.

En un principio Mi Argentina fue un centro de notificaciones donde se guardaban documentos, una especie de billetera digital. Un diseñador que trabajó en el desarrollo de la app, explica cómo se convirtió en algo distinto y mucho más relevante:

Mi Argentina lo pensábamos como un lugar donde la gente podía enterarse cuándo se vencían sus documentos, cuándo iba a cobrar una asignación o la jubilación y que sea un lugar donde yo te voy a notificar. Y cambiamos ese paradigma de Mi Argentina como un centro de notificaciones que, si bien lo sigue siendo, porque yo te sigo informando, también Mi Argentina se transformó en un lugar donde puedo hacer cosas. Donde puedo sacar un turno (Gobierno Digital, 2019b).

Los primeros pasos de Mi Argentina no fueron particularmente masivos (Filer *et al.*, 2019), situación que tuvo un vuelco en 2019 cuando la Licencia Nacional de Conducir se transformó en el primer documento digital con validez legal en un teléfono móvil. A partir de esta incorporación se fueron agregando nuevos servicios, como el DNI digital, el seguro automotor, la cédula verde/azul, la credencial de ART, la credencial de donante de órganos, credencial de donante de médula ósea, credencial de persona trasplantada o en lista y el carnet único de vacunación digital.

Con esta explosión de servicios primero, y luego con el ASPO, se generó un incremento exponencial en su uso y en las/os usuarias/os registradas/os. Si por los inicios de la pandemia, en julio de 2019 había 1,8 millones de usuarias/os registradas/os (Secretaría de Modernización, 2019) para el 6 de septiembre de 2021 la plataforma contaba con más de 10 millones de usufructuarios¹¹¹.

De más está decir que, al igual que en los casos de los otros tres sistemas testigo que describimos, fue clave para la continuidad del funcionamiento estatal.

Los componentes de la plataforma digital son 1. los portales de internet; 2. las aplicaciones móviles; 3. la guía de trámites; 4. los servicios de mensajes de texto simples (SMS); 5. los servicios de atención telefónica; 6. las oficinas de atención presencial; 7. el perfil digital del ciudadano, 8. los servicios de atención prestados a través de redes sociales.

A su vez, en Mi Argentina se integran una amplia variedad de servicios divididos en ocho categorías: Mis documentos, Mis vehículos, Mis notificaciones, Mis trámites, Mi salud, Discapacidad, Mis turnos, Mis cobros.

111 Ámbito (6 de septiembre de 2021). Cómo funciona la credencial Mi Argentina. <https://www.ambito.com/informacion-general/covid-19/como-funciona-la-credencial-mi-argentina-n5271841>

2.3 Escenarios futuros de las tecnologías digitales

Como dijimos, adentrarnos en el futuro de las tecnologías digitales en el Estado implica ingresar al núcleo duro de las transformaciones que traerá aparejada la Cuarta Revolución Industrial. Es una tarea riesgosa, dadas las dificultades de proyectar un escenario en constante y vertiginosa evolución —que hace que cualquier enumeración puntual quede desactualizada rápidamente— como por la superposición sinérgica de sus múltiples dimensiones, que hace complejo prever el impacto conjunto.

Para tratar de superar estos desafíos, primero trabajaremos en un momento analítico orientado a la descripción de los escenarios probables de cada uno de los cuatro ejes en que se desdobló este análisis del despliegue de las tecnologías digitales en la APN: infraestructura crítica, sistemas para el desarrollo organizacional, impacto en la relación con usuarias/os y ciudadanía, gestión y gobernanza de datos¹¹².

En una segunda parte, en un momento sintético, realizamos una proyección de la situación global de las tecnologías digitales a partir de los datos que surgen de poner el foco de atención sobre la evolución de los cuatro casos testigo: GDE, SIDIF, TAD y Mi Argentina.

Siguiendo la metodología resumida en el primer capítulo —y descrita extensamente en el Anexo 2— este apartado de escenarios probables se construye a partir de los elementos que tienden a converger tanto en la bibliografía como en la mirada de expertas/os y profesionales, recogida en entrevistas y actividades interactivas.

Antes de abordar los contenidos concretos de la sección, queremos hacer dos apreciaciones:

En primer lugar, partimos del supuesto que es y será inevitable incorporar tecnologías digitales a la gestión, y de una situación en donde todos los estamentos consultados consideraron que el Estado se está quedando rezagado con respecto a lo que ocurre en el sector privado. Esta situación es doblemente peligrosa, pues su retraso relativo hace que le sea técnicamente cada vez más difícil ejercer potestades de regulación y administración de las condiciones de desarrollo del sector, a la vez que podría conducir a las organizaciones públicas a una pérdida de legitimidad tanto en el ámbito de los servicios como en el de la organización de la sociedad.

En segundo lugar, hacer notar que el grado de libertad para abordar los desafíos de la Cuarta Revolución Industrial está directamente relacionado con el grado de desarrollo de los países. En ese sentido la Argentina tiene un nivel tecnológico que, podría decirse que excede sus capacidades medias globales. Esto si bien nos permite ser ambiciosos y prudentemente optimistas —la ciencia y la técnica como locomotora que ayuda a cerrar (o, al menos reducir) la brecha con los países más avanzados del globo— no debería generar un voluntarismo que nos impulse a desafíos que están más allá de nuestras posibilidades.

¹¹² Aunque no siempre se deja constancia en el texto, hay algunas variables —como ciberseguridad, las necesidades presupuestarias, la soberanía tecnológica, las capacidades requeridas al personal— que son, invariablemente, importantes en los cuatro ejes de análisis.

2.3.1 Los escenarios para los cuatro ejes de análisis de las tecnologías digitales

Infraestructura crítica

Como vimos, en el ámbito de la infraestructura crítica se observan importantes logros y niveles de avance. Más allá de ello, es un sector que precisa ser actualizado de manera continua para acompañar el avance de la tecnología y garantizar su buen funcionamiento. Los atrasos en esta dimensión se pagan con mal funcionamiento: menor capacidad de procesamiento, reducción de la velocidad de gestión, deterioro de la seguridad, componentes que quedan fuera de servicio, territorios que no tienen cobertura, etc.

Los desafíos más cercanos en el tiempo que tendrá la Administración Pública argentina son los relativos a la seguridad informática, el almacenamiento de datos y, muy especialmente, la incorporación del 5G.

De forma más mediata, la nueva ola tecnológica que propone el desarrollo de la web 3D (tridimensional/virtualidad inmersiva) y, más aún en el largo plazo, el salto cualitativo que, se estima, puede disparar la computación cuántica.

La gestión de la infraestructura alrededor de la cual se despliegan las tecnologías digitales plantea tres tipos de desafíos: tecnológicos, presupuestarios y geopolíticos. En términos generales, las/os expertas/os se mostraron optimistas en lo que hace a la capacidad técnica, menos seguros en lo que hace a la posibilidad de contar con los fondos necesarios —se trata de inversiones importantes y el pronóstico financiero fiscal del país es reservado— y coincidieron en establecer que la definición geopolítica era el elemento crítico.

La gestión de esta infraestructura plantea tres tipos de desafíos: tecnológicos, presupuestarios y geopolíticos.

Es que la definición en este último aspecto se debe pensar en términos de la competencia de las dos potencias globales —Estados Unidos y China— que impulsan empresas tecnológicas que proveen distintas soluciones digitales para usuarias/os de cualquier parte del mundo. En ambos casos, estas soluciones están alineadas con los intereses y necesidades de los países donde tienen sede. Uno de los entrevistados destaca:

las empresas más importantes pueden dar un servicio escalable, pero perdés soberanía tecnológica. Actualmente no hay capacidad de dar el mismo servicio que dan las empresas líderes de mercado, pero las empresas líderes no pueden dar servicios a (nuestra) medida (Entrevistado 32).

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

Para dar una idea de la importancia del problema —y de la decisión de alineamiento que se tomará— citemos que todas las comunicaciones argentinas de internet convergen en la costa este de Estados Unidos. Ante una eventual crisis, el transporte de datos podría ser paralizado por un actor extra nacional.

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

Pongamos brevemente el foco de atención sobre el concepto tecnológico de *servicios en la nube*.

La tendencia actual es que buena parte de las aplicaciones informáticas —que antes en su totalidad se instalaban en servidores o computadoras propias— se ofrezcan desde servidores remotos, lo que permite importantes ahorros en *hardware* y requerimientos técnicos en el mantenimiento de las aplicaciones.

Y en el caso del Estado, este tipo de servicios tiene la ventaja adicional de que los desarrollos —al subirse a la nube— puedan ser puestos al servicio de todo el sector público argentino.

Basta un ejemplo. El país tiene más de 2000 gobiernos locales y todos ellos gestionan tasas de servicios generales (alumbrado, barrido y limpieza), así como de seguridad e higiene (control de la actividad comercial e industrial). Las aplicaciones informáticas que gestionan esas contribuciones son desarrolladas en los municipios grandes que están en condiciones de construir un centro de cómputos (servidores) y tener personal de mantenimiento. Pero esos municipios grandes son alrededor de doscientos. El resto no tiene esas posibilidades. La solución de un servicio de recaudación municipal en la nube aparece como algo enteramente lógico, racional.

El montaje de esas soluciones en una nube pública —como la que está construyendo ARSAT— permitiría el acceso a soluciones tecnológicas para todo el sector público y aún para el sector privado, especialmente pymes que padecen limitaciones similares a las pequeñas administraciones.

Con puntos de contacto con los temas que venimos tratando, surge el de la ciberseguridad que es transversal a los temas de infraestructura, sistemas, usuarios/os y datos. Esta dimensión también está cruzada por la variable geopolítica, pues tanto el acceso a defensas como la eventualidad de los ataques cibernéticos no escapan al citado alineamiento con las potencias y con las prácticas soberanas.

En suma, la dimensión geopolítica aparece como un elemento ineludible para tratar el tema¹¹³. Si bien el país no cuenta con peso específico para marcar agenda global, si aplica los fondos suficientes, podría tener algún margen de maniobra para, dentro del marco de la tensión geopolítica descrita, adoptar la estrategia más provechosa.

En lo referente a la web 3D, tridimensional o inmersiva —que permite construir/ingresar a metaversos, incluido los generados a través de la realidad aumentada— algunos tecnólogos sostienen que su difusión

113 Esta dimensión desborda el ámbito de la infraestructura hacia los sistemas y la gobernanza y gestión de datos. El desarrollo de las especificidades de cada caso excede este trabajo, simplemente destacamos que las/os expertas/os recomendaron desarrollar regulaciones —idealmente, de nivel regional— sobre la manera en cómo proveemos datos y consumimos servicios (acciones que, por ejemplo, lleva adelante la Unión Europea).

implicará un shock equiparable al de la aparición de la radio, la TV y la propia internet. Si la realidad virtual implica el ingreso sensorial en un entorno artificial —sea que se haya basado en el mundo real o en la imaginación del desarrollador— la web 3D lleva este concepto al límite, al incorporar no solo la tercera dimensión, sino al buscar emular el contexto y la interacción sensorial a formas similares a las del mundo físico¹¹⁴.

En cuanto a su aplicación en el sector público, Corea del Sur comenzó a volcar al metaverso trámites y oficinas públicas. Se prevé que en 2026 habrá una réplica virtual de la capital de ese país, Seúl, en donde las/os ciudadanas/os podrán asistir a los organismos virtuales para realizar cualquier tipo de trámite estatal, desarrollar negocios e incluso visitar el patrimonio histórico y cultural (Campos Ríos, 2022, p. 83).

Desde otra dimensión, también se especula acerca del impacto de la tecnología cuántica que, si se cumplen las previsiones de algunas/os expertas/os, permitirá un salto excepcional en la velocidad de comunicaciones y procesamiento. Aún no es posible prever si podrá funcionar sobre el mismo soporte tecnológico o bien demandará de nuevos servicios básicos, por lo que posiblemente su despliegue implique pensar importantes cambios en la evolución de la infraestructura existente.

Sistemas para el desarrollo organizacional

Uno de los puntos clave de la inserción de la Cuarta Revolución Industrial en el trabajo administrativo se realiza y se realizará a partir de la generalización del uso de sistemas que porten las nuevas tecnologías.

Analizaremos los futuros probables en esta dimensión desde dos puntos de vista. Por un lado, desde el desarrollo de sistemas sustantivos, y; por el otro, a partir de la inserción de los nuevos enfoques, herramientas, dispositivos, estrategias, disciplinas (ejemplificados con rótulos como inteligencia artificial —*machine* y *deep Learning*—, *blockchain*, *big data*, interoperabilidad, Web 3D, metaversos, realidad aumentada, etc.).

En cuanto al desarrollo o actualización de sistemas sustantivos, se remarca el enorme esfuerzo que implica poner en producción sistemas ordenadores: su desarrollo requiere ingente cantidad de recursos presupuestarios y de personal y tensiona las redes de coordinación interjurisdiccional y la cultura organizacional de las distintas oficinas del Estado, como mínimo en la consideración de la temporalidad y la territorialidad.

También se hace notar que, además de reconfigurar las maneras de trabajar, los formatos de los sistemas sustantivos tienen importante influencia en el orden institucional sectorial en el que se insertan, en particular en su gobierno y gestión. Vista esta situación, las/os expertas/os consideran importante que, más allá del obvio análisis sobre su relevancia sustantiva, los sistemas deben considerar:

¹¹⁴ Para sumergirse en un metaverso se requiere no solo de los sistemas que permitan el acceso, sino también el uso de equipos tecnológicos, como los visores, audífonos y guantes ad hoc, aunque se estima que su uso se irá minimizando al punto de insertarse en el cuerpo humano. Realidad aumentada es el empleo de capas de elementos virtuales superpuestos sobre nuestra captación de la realidad

1. La capacidad de apropiación y desarrollo vertical en todas las oficinas del Estado que deban utilizarlo, poniendo especial atención en los procesos en los que se interactúa con las/os ciudadanas/os.
2. Su interconexión con el entorno de sistemas ya en funcionamiento en la Administración Pública.
3. Su carácter proactivo en términos de fortalecer las estrategias de diseño y adopción tecnológica que se han fijado para el sector en particular y el Estado en general.

En cuanto a su estrategia de despliegue, se plantea la posibilidad de que los mismos surjan por agregación/articulación de emprendimientos llevados adelante por diferentes oficinas más que por un diseño centralizado desde un punto focal de autoridad.

Construidos así, estos sistemas facilitarían el surgimiento de comunidades de práctica que lo perfeccionarían y mantendrían actualizado. De más está decir que este desarrollo de abajo hacia arriba no es óbice para que no cumplan con protocolos que garanticen la posibilidad de interconexión con otros sistemas del Estado, la interoperabilidad, la estandarización de los datos y la confluencia con políticas de ciberseguridad fijadas para toda la Administración.

En general, las/os tecnólogas/os —independientemente de la escuela de administración pública que de forma más o menos consciente orienta su pensamiento— son proclives a ver esta estrategia como una oportunidad dorada. Las/os profesionales y empleadas/os estatales, por su parte, ven a este formato con escepticismo: la posibilidad de coordinación para un emprendimiento de envergadura es considerada a todas luces imposible.

Por supuesto, estamos hablando de proyectos de base, llamados a vincularse con factores institucionales y organizacionales para reformular el esquema de gestión adecuándolo a las oportunidades que brinda la Cuarta Revolución Industrial.

Respecto de otras actividades menos ambiciosas —por ejemplo, el desarrollo de *bots*— no genera discusión la idea de que sean desplegadas por cada oficina, en el marco de protocolos globales. Esta herramienta —al igual que otros elementos, sobre todo aplicaciones vinculadas al formato plataforma— tendrán en los próximos años un ingreso aluvional a la Administración Pública.

Desde el lado de los nuevos enfoques, herramientas, dispositivos, estrategias, disciplinas, con mayor o menor retraso, en las administraciones públicas será inevitable el despliegue de un paquete de novedades que se ejemplifica con rótulos, como inteligencia artificial (*machine* y *deep learning*), *blockchain*, *big data*, interoperabilidad, los ya citados Web 3D, metaversos y realidad aumentada.

Si buscamos un sentido que englobe a los múltiples cambios que se espera con ellos, remitimos a transformaciones que automatizarán un alto porcentaje de la gestión y, en ese proceso, superarán o mitigarán muchos de los problemas que el formato de organización burocrática le imprime a los sistemas administrativos complejos y maduros: desvío de objetivos, sobrerregulación, captura (por gestoras/es del sistema), rigidez.

Adicionalmente, la automatización generará beneficios asociados a los tiempos de respuesta, entrega de servicios de manera proactiva, posibilidad de trabajo en paralelo, calidad de la toma de decisiones y ampliación y seguridad del acceso y la gestión de datos¹¹⁵.

Ahora bien, la implementación tiene una serie de escollos técnicos y organizacionales que no son menores.

El primer tema de la agenda futura —repetido como una letanía por todas/os las/os expertas/os— es cómo enfrentar la aguda escasez de personal técnico con *expertise*, cuestión que ya tratamos en el Capítulo 1 (sobre empleo público) y sobre la que volveremos reiteradamente en este Capítulo y en el siguiente (sobre estructuras).

Luego de este tema, por mucho el más citado, en algunas entrevistas se planteó como un problema la dificultad de las unidades organizacionales —comúnmente atrapadas por el día a día— en encontrar soluciones innovadoras. Espoleadas por la urgencia, es difícil que puedan reservar tiempo y recursos para conformar equipos multidisciplinarios y transversales que, de manera sistemática, experimenten con innovaciones y cambios.

Una salida a esta circunstancia podría ser la creación de laboratorios de innovación (externos o con algún grado de descentralización) de forma de evitar que sean absorbidas por las urgencias cotidianas y puedan desarrollar mejoras tecnológicas. Estos laboratorios serían liderados por tecnólogas/os que reconvierten personal de cuello blanco bajo la lógica de aprender en la construcción de nuevos sistemas.

Así, en estas unidades se constituyen equipos con objetivos concretos. Una vez desarrollada la innovación, el personal que participó de los desarrollos y pruebas necesarias como para aprobar la innovación, pasarían a formar parte de las estructuras a cargo de gestionar la flamante innovación. El personal que llevaba adelante la función con la tecnología «antigua», pasa a un laboratorio con nuevos objetivos concretos.

Entre las múltiples ventajas que esto generaría, se destaca la de garantizar que el nuevo circuito tendrá el personal formado, tema crucial en todos los cambios por venir, pues, como dijimos, se espera que, al menos durante la próxima década se mantenga una aguda escasez de cuadros con capacidad de gestión tecnológica.

Si la principal preocupación es no perder el tren de la innovación, la dimensión que le sigue en relevancia es la fragmentación que potencialmente generan las distintas propuestas tecnológicas para la gestión estatal.

Cada función del Estado (salud, educación, infraestructura, seguridad) y proceso (gestión de personal, presupuesto, etc.) se vincula con una comunidad de práctica que ha desarrollado su propio camino tecnológico, por lo que la tendencia hacia los desarrollos independientes es muy fuerte. Estos desarrollos, en la medida que se consolidan, si bien pueden ser muy potentes en el ámbito sectorial, tienden a generar problemas de coordinación administrativa y funcional.

Un tema muy mencionado en este sentido es la falta de interoperabilidad de los sistemas, así como la debilidad de los procesos de normalización de la producción y gestión de datos. El síntoma más común

¹¹⁵ El tema de la gestión de datos es tan relevante que lo desarrollamos en detalle en un acápite específico más adelante.

de este problema es la carga sobre la/el ciudadana/o de tramitar, en cada caso, toda la información desde cero, cuando la mayoría de los datos ya están en poder del Estado. Como destaca uno de los entrevistados:

El ciudadano debe registrarse en distintos organismos como si fuesen todos distintos y no parte de lo mismo. Esto es preocupante, ya que los trámites son el mayor vínculo con la ciudadanía. El costo de la interoperabilidad lo paga el ciudadano por cada vez que el ciudadano se registra en distintas plataformas dentro de la APN (Entrevistado 41).

Ahora bien, si la automatización ha superado los problemas de desarrollo y de gestión de datos, otra prueba que debe aprobar es la de control y seguimiento de resultados y procesos, porque las experiencias existentes muestran la presencia de ocasionales sesgos.

Este tipo de tecnología es muy incipiente y todavía se conoce poco sobre su funcionamiento y evolución, por lo que sería necesario iniciar el debate sobre qué tipo de regulaciones se pueden aplicar, quiénes son los responsables y cómo desandar lo hecho por las IA en caso de no responder a los objetivos, o en caso de que su evolución tuviera un desarrollo que se desvíe del espíritu con el que fueron dispuestas. La falta de información al respecto y cómo seguirán evolucionando hace urgente que el Estado comience a pensar las regulaciones de los procesos de automatización, en particular de los desarrollos *deep learning* y su estrecha relación con el idioma en que son configuradas, antes de que lleguen desde el mercado como enlatados.

Se mencionó la existencia de riesgos en estas automatizaciones. Las más citadas son las que remiten a cierta inflexibilidad en la toma de decisiones debido a la ausencia de mediación humana, y la reproducción automática de sesgos de no tenerse en cuenta la necesidad de seguimiento y supervisión de los algoritmos. Los desvíos no solo deben preverse en la etapa de diseño: las situaciones cambian y los actores involucrados aprenden a encontrar atajos que, eventualmente, desnaturalizan los objetivos del sistema.

El tema es complejo, porque los algoritmos funcionan alrededor de indicadores sujetos a la Ley de Campbell (1979): «cuanto más utilizado sea un determinado indicador social para la toma de decisiones, más probable será que corrompa y distorsione los procesos sociales que, se supone, debería monitorear». De todas formas, se están perfeccionando estrategias de IA para que puedan evitar —o, al menos, detectar y dar aviso— de los desvíos sistémicos. Todavía hay mucho que aprender al respecto.

Al trabajar, estos temas será relevante aplicar una creciente masa de trabajadoras/es de forma tal de garantizar que la aplicación de nuevas tecnologías logre la eficacia, eficiencia y efectividad. Lo ideal sería que fueran trabajadoras/es recalificadas/os a un ritmo que siga la transformación de puestos de trabajo para empleadas/os de cuello blanco en cuello digital.

Para terminar esta sección, hacemos notar que, a diferencia de otros aspectos, existen potentes puntos de convergencia entre las tres escuelas de administración pública (NGP, Poligobernanza, Neoweberiano),

Puntos de convergencia entre las tres escuelas de administración: interoperabilidad, plataformas e IA.

en lo referente a la importancia de la interoperabilidad y la estandarización de los datos, el desarrollo de plataformas y la incorporación de inteligencia artificial (IA), para llevar a cabo políticas públicas eficientes.

Impacto en la relación con usuarias/os y ciudadanía

Las tecnologías de la Cuarta Revolución Industrial fueron vistas por diferentes expertos como herramientas útiles para ampliar y mejorar la relación del Estado con la ciudadanía, incluso como una oportunidad para reconstituir un vínculo con sectores que ven en la Administración Pública la expresión de todos los desvalores organizacionales¹¹⁶.

No obstante, si las organizaciones públicas no se suman a un mundo en constante innovación, perderán legitimidad por no ofrecer facilidades tecnológicas competitivas.

Si ese servicio se ve anticuado (...) puedo pensar: este Estado, ¿en qué mundo está? ¿No se da cuenta que la tecnología puede hacer todo por mí? Yo no le creo nada al Estado. Entonces, esa lógica de que el servicio que me da es de mala calidad, yo no voy a apoyar políticas tributarias que inviertan más en el Estado. Eso a nivel agregado va a resultar en el adelgazamiento del Estado, porque se van a elegir políticos que no quieren aumentar la presión tributaria, con lo cual el aparato público no va a tener recursos, (...) va a tener una presencia cada vez más reducida en la sociedad y eso genera un ciclo bastante vicioso, en el cual el Estado gasta cada vez menos, el ciudadano ve cada vez menos y está dispuesto a pagar cada vez menos (Entrevistado 28).

Pero los cambios no solo persiguen mejorar la imagen de las administraciones por la vía de brindar comodidad a la ciudadanía. Los expertos destacaron la mayor velocidad, exactitud y transparencia con las que pueden dotar las nuevas tecnologías a las políticas públicas, como así también se expresó la creencia de que ayudarán a diagnosticar con mayor detalle las necesidades de las poblaciones objetivo, facilitando un diseño de políticas públicas de mayor calidad y precisión.

Uno de los instrumentos que, se prevé, se expandirán primero por toda la Administración Pública para la atención ciudadana, será el uso de *bots* de inteligencia artificial que a un costo relativamente bajo han demostrado su capacidad para responder los requerimientos recibidos.

El *bot* es el primer paso; complementado con interoperabilidad segura y extendida, una adecuada normalización de datos y el desarrollo de los algoritmos correspondientes, permitirá avanzar hacia la automatización de buena parte de la interacción con la ciudadanía. Este conjunto no solo permitiría dejar de depender de horarios y lugares, sino que haría realidad el paradigma weberiano: la aplicación mecánica, directa y sin ningún desvío de lo que le indica la norma¹¹⁷.

116 La APN ha hecho importantes avances en este sentido, por ejemplo, ver Castellani (2020).

117 «Sin ira y sin pasión» conforme a la famosa frase de Weber, que consideraba a los sentimientos humanos como gestores de desvíos de la actuación racional.

Con esto se impactará sobre uno de los prejuicios más recorridos por la literatura y la experiencia cotidiana: el de la/el ciudadana/o ante una oficina estatal¹¹⁸, tema que, además, tiene múltiples correlaciones con la inclusión social, la competitividad de la economía nacional, la visión de la/el ciudadana/o sobre el Estado. Adicionalmente, podríamos desterrar la «jaula de hierro» (otra vez Weber) construida para que el burócrata no se desvíe de lo previsto y que termina por asfixiar la atmósfera y la capacidad de innovación de la/el trabajadora/or estatal.

En su configuración ideal, podría concretarse el concepto de *Estado sin trámites* (Cottery *et al.*, 2018): como, por lo general, todos los instrumentos y la respectiva documentación están en poder del Estado, la automatización solo precisa que el ciudadano exprese su voluntad y/o preferencia en relación con la gestión en cuestión. El *Estado sin trámites* es complementario del precepto «Una sola vez»: no se le puede pedir a una/un usuaria/o un dato que ya tiene en la Administración Pública; mucho menos si el propio Estado es el que ha sido el responsable de su recopilación o producción.

Estos principios no harán desaparecer la intermediación burocrática, sino que quedará en el *back office*, en el sentido que la/el ciudadana/o usuaria/o pueda realizar trámites sin tener que recorrer todos los pasos que realiza la interfaz de forma automática. Ahora bien, esa parte que no es necesario que recorra, será accesible, en el caso que lo deseen, a las/os ciudadanas/os; los respectivos algoritmos que generan las gestiones estarán disponibles y serán lo más transparentes posibles.

En paralelo a la automatización de la gestión, el otro componente clave es la existencia de espacios de consulta para medir y evaluar el nivel de satisfacción o respuesta a las necesidades, así como para que la/el ciudadana/o pueda sugerir mejoras que recuperen su propia experiencia como usuaria/o de tecnologías digitales.

Y, junto a esta consulta directa, explorar otros entornos —crucialmente, las redes sociales— en donde aplicar una escucha activa y sensible para captar las necesidades a las que se deberá dar respuesta en términos de innovación pública, comunicación y participación ciudadana.

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

Dentro de estas diferencias entre poblaciones, el elemento más citado como importante es el de la brecha con su situación paradójica: quienes más precisan de la intervención del Estado —generalmente las poblaciones vulnerables— implican mayores costos de acceso y de accesibilidad¹¹⁹.

Frente a la consulta sobre cuáles son los desafíos, se centraron en la brecha digital y las asimetrías de acceso y accesibilidad.

¹¹⁸ Por ejemplo, Ramió Matas (2015, p. 19) se explaya sobre el maltrato del sector privado sobre los ciudadanos y la contrapartida de las exigencias sobre el sector público. Seguramente hay muchos casos de maltrato, pero mucho de lo que se escribe y dice sobre la Administración Pública en este tema es literatura ideológica.

¹¹⁹ En términos de las cuatro brechas en que seguimos a Van Dijk y Hacker (1999) y que ya describimos (sección 2.2.1).

Así, frente a la consulta sobre cuáles son los principales desafíos que afrontan las administraciones públicas para tener una interacción con la ciudadanía mediada por interfaces digitales, los problemas identificados se centran en la brecha digital y las asimetrías de acceso y accesibilidad para todas/os las/os ciudadanas/os.

Esto conlleva contemplar las diferentes realidades de las/os ciudadanas/os argentinos en términos de residencia, nivel sociocultural, conectividad, competencias digitales, acceso a dispositivos, eventuales capacidades diferentes. Adicionalmente y, como observamos, también es relevante tomar en cuenta la variable regional cuando se diagraman políticas para cerrar la brecha de acceso.

Asimismo, vimos que la desigualdad en el despliegue de las interfaces digitales tiene una dimensión estatal, en el sentido de que hay oficinas públicas más y menos adelantadas en la implantación de estas tecnologías. Según la opinión de especialistas, la brecha es particularmente amplia en las unidades que funcionan como ventanilla de contacto con las/os usuarias/os. Es común que estas oficinas —en muchos casos a cargo de provincias y municipios— se encuentren más atrasadas tecnológicamente hablando o simplemente el tema no esté dentro de su prioridad y, consecuentemente, no se les asignen los recursos —técnicos, humanos, financieros— mínimos para cumplir la tarea de la que son responsables.

Así, en ellas es común encontrar dificultades de conectividad y dispositivos —computadoras, tabletas y teléfonos— que presentan inconvenientes para interconectarse a través de internet, o son recursos informáticos compartidos por un grupo de trabajo. También es común que estas organizaciones no cuenten con el personal y/o los recursos necesarios para realizar un mantenimiento y actualización adecuados.

De cara al diseño de las políticas de despliegue y mantenimiento de interfaces digitales, se considera importante dar relevancia al tema, porque se da la situación de baja efectividad y desaprovechamiento de inversiones públicas, eventualmente muy abultadas, por deficiencias en este último eslabón de la cadena de gestión (última milla).

Varios especialistas opinan que, si bien se espera que la atención presencial continúe disminuyendo, no se avizora la posibilidad de que desaparezca completamente en el corto plazo.

No obstante, más allá de brindar todas las oportunidades y de que se tomen los tiempos necesarios, todas las opciones de multicanalidad no deberían ser eternas. Sobre este punto podríamos decir que las opiniones de las/os entrevistadas/os se dividen entre quienes promueven una rápida automatización por la mayor eficiencia y transparencia, y quienes defienden la existencia de instancias de atención presencial, principalmente frente a necesidades específicas¹²⁰.

Las/os expertas/os impulsores de la idea de apurar el ingreso al mundo virtual de los sectores vulnerables hacen notar la utilidad que, potencialmente, puede tener lo digital para operar sobre las desigualdades socioeconómicas. Para que esto sea así, claro está, primero debe superarse la brecha de acceso; un desafío

120 La diferencia de opiniones refiere principalmente al caso de los niveles socioeconómicos más bajos (brecha digital y/o cultural). No es el caso de la atención de quienes presentan algún grado de discapacidad sensorial o cognitiva, para los que hay consenso de que hay que establecer estrategias específicas.

importante, toda vez que en la actualidad ambos elementos —acceso, nivel socioeconómico— están fuertemente correlacionados.

Si superar la brecha es el primer objetivo, el segundo es el de generar procesos de identidad digital de las personas humanas y jurídicas. La madurez de estos procesos debería avanzar de forma paralela a la creación de mayores y más potentes funciones para el Estado de la Cuarta Revolución Industrial.

En este escenario futuro, el mundo virtual no solo impacta sobre lo social, sino también genera impactos positivos en la productividad, dando previsibilidad al funcionamiento estatal y transparentando las relaciones entre el Estado y los diferentes agentes económicos.

Se habría así desarrollado una ciudadanía digital, un espacio paralelo complementario de la esfera de lo público. Hacia 2030 este desarrollo de la ciudadanía digital podría tomar la forma de avatares de ciudadanas/os digitales circulando en un ámbito digital bajo soberanía argentina, una forma en que las/os habitantes del país —en este caso virtual— comparten experiencias, llevan adelante emprendimientos, cumplen obligaciones y son sujetos de derecho.

Gestión y gobernanza de datos

La cuestión de la gestión de los datos es, sin duda, uno de los elementos centrales en términos del desarrollo, la apropiación y la conducción del proceso de la Cuarta Revolución Industrial.

No es casual que una de las disciplinas de mayor impacto y evolución en vínculo con los procesos de cambio remita a la capacidad de capturar y procesar volúmenes ingentes de información a partir de diferentes estrategias que se han agrupado bajo el concepto de «ciencia de datos» (principalmente, *big data* y minería de datos).

Una adecuada gestión de datos es la materia prima con que hacer funcionar el enorme desarrollo que citamos, el que redundará en adecuados diagnósticos de la situación —incluso anticipando escenarios y crisis— como así también ayudará a desplegar políticas públicas de mayor calidad y precisión, y a administrar procesos de forma más transparente, rápida y eficiente.

En la gestión de los datos, se recomiendan dos líneas de acción que citaremos brevemente.

Por una parte, dejar de lado la estrategia —en su momento recomendada por el Banco Mundial— de una gran base de datos unificada, construida a partir de la remisión sistemática de datos actualizados por parte de municipios, provincias y organismos nacionales.

Esta forma de trabajo fue un estrepitoso fracaso. No hay incentivos para semejante circulación de datos a un punto de concentración, además de los costos significativos que implica en términos de infraestructura de *hardware* y redes de comunicación.

En su lugar, se plantea trabajar bajo la idea de que cada organismo desarrolla su propio reservorio de información, accesible parcial o totalmente para otros organismos mediante la creación de perfiles de usuarios/os que distinguen cuáles son los datos autorizados para ese perfil y cuáles no.

La segunda línea de acción es la organización de un centro de equivalencia y control para las claves de acceso de usuarios/os a los sistemas. Esto quiere decir que, si tengo una clave de acceso a consultas en la ANSES, puedo usar la misma para acceder a AFIP, a Desarrollo Social, al Sistema Nacional de Salud o cualquier otro organismo público que adhiera al Centro y adopta sus normas de seguridad.

Este sistema ahorra el enorme riesgo y esfuerzo que supone a cada usuario/o administran decenas de claves para poder gestionar una creciente cantidad de servicios públicos que se brindan en forma remota.

De estas líneas de acción —y de los restantes análisis que venimos haciendo— se desprende que una de las políticas públicas fundamentales del próximo período se vinculará con la definición de protocolos para la gestión de los datos: la selección de los datos prioritarios, la estandarización de los procedimientos de recopilación, el o los tipos de formatos en que se utilizarán y la manera que se accederá a ellos de acuerdo con su nivel de sensibilidad.

De alguna manera, esta protocolización del manejo de datos debería ser una etapa complementaria de la interoperabilidad que vimos en la sección anterior. Ambas son imprescindibles y, asimismo, cada una de ellas es complementaria de la otra.

A pesar de todo lo que se ha escrito y postulado desde principios del siglo XXI sobre el tema, se ha progresado bastante menos de lo esperado, por lo que se considera crítico remover los problemas político-institucionales de articulación entre unidades productoras de datos, y perfeccionar la producción y aplicación de protocolos.

Entre las propuestas que evalúan las/os expertas/os, en general hay consenso sobre la necesidad de crear una unidad que regentee el tema, la que podría realizar esta tarea bajo el estatus de órgano rector de datos. Esta unidad debería liderar una red que tuviera un responsable en cada jurisdicción u oficina estatal que se considere relevante a fin de que se garantice el cumplimiento de protocolos bajo los estándares que fije el órgano rector.

Las ya citadas interoperabilidad y protocolización de los datos tienen múltiples vinculaciones con los desarrollos que venimos describiendo, por ejemplo, son una condición necesaria para alimentar los procesos de inteligencia artificial. Sobre el tema se ha escrito y hablado mucho, su desarrollo futuro deberá ser mucho más potente que el logrado hasta ahora.

La ciencia de datos podría potenciarse a partir de otra herramienta muy citada por las/os especialistas: el *blockchain*¹²¹. Sobre la base de un recuento realizado por Campos Ríos (2022, p. 123), podemos prever un escenario futuro en donde gestores de datos y usuarios/os haciendo uso de su seguridad, transparencia y

121 Con esta herramienta se espera conseguir altos estándares de seguridad para el registro, en el marco de una gestión de datos descentralizada. Se espera que la próxima generación de Internet se ejecutará en *blockchains* públicas, con lo que se devolvería a las/os usuarias/os el control sobre sus datos.

trazabilidad, reformulen los diferentes registros —de propiedad, automotor, de profesionales— minimicen los problemas originados en la no registración, errores en la carga de nomenclatura, falsificación u otros dolos vinculados a su uso. Igualmente, podría utilizarse para el seguimiento de precios que sean gestionados por la administración, para el seguimiento de contratos, mejorando la gestión de entrega de ayuda o donaciones al suprimir a los intermediarios y conocer la trazabilidad de todo el proceso, etc.

Tan o más importante que lo dicho, el *blockchain* da seguridad a la información y es un complemento potenciador tanto de los desarrollos de big data como de la construcción de políticas públicas alrededor de plataformas.

Pero no solo es cuestión de desarrollar soluciones técnicas. El Estado será crecientemente desafiado en su rol de decisor sobre la protección, el acceso y el lugar de almacenamiento de los datos. El tema tiene múltiples derivaciones. Por ejemplo, algunos expertos indican que el hecho de que los datos no se encuentren ubicados en servidores nacionales implica que, ante cualquier reclamo judicial, muchas o todas las definiciones quedarán en manos de una justicia foránea.

Hacia el futuro será importante promover el desarrollo y aplicación de regulaciones sobre todo el ciclo de producción, uso, gestión y almacenamiento de datos, de forma tal de resguardar y poner en valor estos activos personales y nacionales, a la vez que se pueda evitar que sean utilizados de manera maliciosa.

En este caso cabe hacer referencia a otra norma de la Unión Europea: el reglamento general de protección de datos (RGPD), que contiene severas restricciones a las transferencias internacionales de datos. Todo proveedor externo de servicios a la UE que utilice datos de ciudadanas/os europeas/os debe someterse a esta normativa (Costa, 2021, p. 160).

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

El acelerado proceso de concentración en este sector ha hecho que, hoy en día, haya empresas que lideran tanto el nivel de las plataformas como el de las infraestructuras [...]. Una sola empresa como Google ofrece desde servicios de «nube» (Google Cloud Platform) hasta un motor de búsqueda (Google Search), desde un navegador (Chrome) y un sistema operativo para dispositivos móviles (Android) hasta un sitio para compartir videos (YouTube), una plataforma appstore (Google Play), dos sistemas de información geoespacial (Google StreetView, Google Maps), dieciséis cables submarinos y redes sociales (Google+). Todo, una sola empresa (Costa, 2021, pp. 45-46).

Aquí, como en el caso de infraestructura y sistemas, se vinculan temas técnicos, presupuestarios, políticos y geopolíticos.

También se tendrá que tomar decisiones a partir de dilemas planteados por principios antitéticos. Por ejemplo, en las entrevistas a expertos se evidencia una tensión entre las ideas de transparencia —que promueven la ampliación de los ámbitos de información pública— y la protección de datos sensibles (personales, estratégicos de las organizaciones, relativos a la seguridad y la defensa, etc.).

La Administración Pública queda como en una paradoja y es que, por un lado, hay unas leyes de transparencia que le dicen «la información es pública, tiene que publicarla, tiene que ser transparente (...). Pero hay otras que le dicen, hay que proteger los datos personales, la información personal». Entonces, entran los funcionarios públicos en unos dilemas de ¿abro o no abro?, que sí se puede, que no se puede (Entrevistado 32).

Vimos que la Argentina ha avanzado al respecto con la creación de la Agencia de Acceso a la Información Pública (AAIP), que centraliza las políticas de transparencia y de protección de los datos personales. En este sentido, los escenarios del futuro verán un avance en la protección de la privacidad de las personas frente a las grandes empresas que concentran información y frente al Estado. En esta línea, las personas humanas y jurídicas tendrán pleno derecho de saber qué datos se recopilan, qué datos hay sobre ellas y qué algoritmos se utilizan —y con qué fin— para procesarlos. Frente a esta información, tendrán ámbitos específicos en donde ejercer el derecho de objeción, que puede llevar a la eliminación de datos y cancelación y/o corrección de algoritmos, entre otras interdicciones que puedan poner los titulares de los datos.

Otra dimensión de análisis del tema datos se vincula a la ciberseguridad. Es importante potenciar políticas dirigidas a prevenir vulneraciones y ataques para capturar información que gestiona el Estado, los que serán cada vez más comunes y sofisticados. En este sentido, entre las/os entrevistadas/os se destaca que los niveles de seguridad se redujeron drásticamente con la modalidad virtual; la urgencia con que se adoptó el nuevo formato impidió planificar una forma segura para el transporte de datos e información, lo que generó una proliferación de fugas, en muchos casos producto del desconocimiento o descuido de operadores no acostumbrados al trabajo remoto.

Para terminar con el presente acápite —y sin restarle importancia al tema— recordemos las limitaciones del *big data*. A pesar de lo potente que es, solo puede informar sobre las conductas pasadas que tuvieron las/os ciudadanas/os y con base en los desarrollos existentes en ese momento; nada podrá decir de los deseos de cambio que puedan tener en relación con el presente, ni de procesos novedosos que impliquen rupturas hacia el futuro. Para ello existen otros enfoques, como el que recorreremos en este libro.

2.3.2 Los casos testigo y los sistemas del futuro

Analicemos la situación de los grandes sistemas del futuro, tomando en consideración la evolución y la situación de aquellos que utilizamos como testigo en esta investigación (e-SIDIF, GDE, TAD y Mi Argentina). Como vimos, se trata de sistemas de base, de organización y dirección centralizada y de gestión descentralizada.

Consideremos para ello especialmente la situación de la pandemia que hizo las veces, de manera no prevista, de un laboratorio que emulaba un escenario futuro, al menos en lo que hace una prevalencia de las relaciones virtuales.

Lo primero que hay que decir al respecto, es que estos sistemas fueron claves para la respuesta del Estado en el contexto del ASPO durante la pandemia. Estas interfaces acompañaron a los organismos de la APN para

En la pandemia, los cuatro sistemas pudieron dar respuestas a las demandas.

que pudieran operar en modalidad remota, los trámites pudieron gestionarse a distancia y los servicios a la ciudadanía se pudieron seguir prestando.

Visto en perspectiva de futuro, es un dato alentador que los cuatro casos testigo hayan respondido eficazmente al incremento vertical de su demanda y a los cambios de formato de gestión que generó el ASPO.

Esto, unido a que algunas capas y funcionalidades de los sistemas analizados se encuentran subutilizadas —incluso con módulos casi sin uso¹²²—, nos lleva a pensar que el análisis de la productividad del conjunto debe prestar especial atención a la capacidad de coordinación e inserción en todo el Estado y los desafíos de la gestión descentralizada.

En esta esfera —*grosso modo* podríamos definir como el nivel de cada oficina— existe una notoria heterogeneidad y brecha en las cuestiones de infraestructura, actualización tecnológica, capacitación del personal y cultura organizacional.

El ASPO también resaltó la cada vez más notoria criticidad del personal híbrido: aquel que, sin ser un experto en temas de la Cuarta Revolución Industrial puede visualizar la riqueza de las nuevas tecnologías y que, al ser al mismo tiempo especialista en un tema sustantivo, vincula ambos aspectos de forma sinérgica.

Más allá de este balance positivo, debe tomarse en cuenta que una parte de la respuesta exitosa se basó en la informalidad y buena predisposición de actores que sabían que operaban en el contexto de una urgencia inesperada.

Elementos como, por ejemplo, la situación del equipamiento y conectividad vinculada a los puestos de trabajo pudo resolverse a partir de la predisposición favorable de un importante segmento de funcionarias/os y empleadas/os, que en muchos casos tomaron nuevas responsabilidades y asumieron nuevas rutinas de trabajo. También hay que decir que un porcentaje de las/os empleadas/os públicas/os (aproximadamente el 8 %) no pudieron realizar estas adecuaciones y bajaron notablemente su productividad¹²³.

Claro está que, en caso de realizarse el formato virtual en situación de rutina, se deberán planificar muchos aspectos que en este caso se resolvieron de hecho. En este sentido, de la experiencia del «cuasilaboratorio» que implicó el ASPO, hubo cuatro aspectos centrales que, en el ámbito de las tecnologías digitales, fueron remarcados como situaciones irresueltas: la ya citada situación de equipamiento y conectividad de puestos de trabajo, los horarios, la ciberseguridad y los protocolos para el manejo de datos.

Los sistemas horizontales

Los dos sistemas testigo de carácter intraburocráticos (el Sistema Integrado de Información Financiera Internet [e-SIDIF] y la Gestión Documental Electrónica [GDE]) son ejemplos de alto impacto de tecnologías

122 Por ejemplo, el módulo de planificación vinculado al e-SIDIF, la producción de datos sustantivos y de gestión en el GDE, las diferentes gestiones con ciudadanas/os que no han sido incorporados al TAD y Mi Argentina.

123 Véase resultados de la encuesta sobre condiciones del trabajo remoto en la Administración Pública Nacional (APN) durante abril-mayo de 2020 <https://www.argentina.gob.ar/noticias/resultados-de-la-encuesta-sobre-condiciones-del-trabajo-remoto-en-la-administracion-publica>

que cruzan transversalmente toda la Administración Pública Nacional. Ambos también son utilizados en algunos Estados provinciales y municipales de la Argentina.

Estos sistemas han sido capaces de coevolucionar y adaptarse a las necesidades que se les han impuesto, desarrollando nuevas funciones frente a los requerimientos de los distintos actores.

El e-SIDIF y el GDE son modelos de un formato caracterizado por su normalización y control centralizado —minimizando las posibilidades de comportamiento discrecional— y su gestión descentralizada.

Esta característica centralizada genera algún grado de conflictividad, sobre todo en el momento de su puesta en marcha, dado que no siempre se consideró la heterogeneidad de requerimientos que tienen las diferentes oficinas estatales y la brecha digital. Más estructuralmente, y aún después de su consolidación, siempre queda un remanente de tensión entre las tecnologías sustantivas y las de gestión, y es tema de debate cuál tiene que subordinarse a la otra (ver sección 2.1.1); en este caso, la decisión fue que todas las tecnologías que se vinculan al e-SIDIF y al GDE debieron adecuarse a ellos.

El aspecto centralizador —en particular en el caso de la administración financiera y el e-SIDIF— es considerado como el modelo a seguir por todos los órganos rectores, ya que permiten un seguimiento y control en tiempo real (ver sección 3.3.1).

Es que más allá de la fricción en la gestión y el debate que pudiera suscitarse alrededor de la imposición de estos sistemas y su administración mediante normativa uniforme, en general se reconoce que ese fue el rasgo que hizo factible, en su momento, su aplicación y lo que, en el ASPO, les permitió mantener estos procesos básicos en funcionamiento.

Como vimos en el análisis de los «Sistemas y transformación de sistemas administrativos» (sección 2.3.1), este modelo de dirección de arriba hacia abajo es considerado poco virtuoso en la visión de los tecnólogos. En su mirada una construcción descentralizada hubiera alcanzado resultados más eficaces y eficientes, con menores tensiones en la organización estatal y con mayores capacidades instaladas a partir de la creación de comunidades de práctica.

El GDE, por su parte, ha mostrado su fecundidad al poder utilizarse como sistema mixto. Su aplicación asegura el cumplimiento de varios elementos del procedimiento administrativo (y en este sentido, cumple su función de tecnología de gestión horizontal), mientras que su apropiación para circuitos propios de cada oficina estatal lo hace fungir de tecnología vertical.

Los sistemas verticales

Los sistemas testigo que se ajustan a la categoría de tecnologías de gestión verticales (las plataformas Trámites a Distancia (TAD) y Mi Argentina (servicios para ingreso multiplataforma) se desarrollaron ampliamente en el contexto de la pandemia y fueron un canal fundamental ante la dificultad para realizar trámites de manera presencial.

Mi Argentina fue reconocida internacionalmente por ser la mejor solución en transformación digital de Latinoamérica y el Caribe centrada en facilitar gestiones para la ciudadanía¹²⁴. La pandemia por COVID-19 originó una verdadera explosión de usuarias/os registradas/os: si en julio de 2019 Mi Argentina contaba con más de 1,8 millones, ese número se había incrementado a 10 millones de usuarias/os registradas/os en septiembre de 2021 (más del 500 % de aumento).

Algo parecido sucedió con el TAD. Antes de la pandemia (marzo de 2020) tenía 950.000 usuarias/os; a los dos meses de decretarse el aislamiento tuvo un crecimiento del 127,2 % en usuarias/os nuevas/os, llegando a los 2.154.474 usuarias/os activas/os (Miranda y Rica, 2020, p. 39).

Fue el incremento en el uso de estos instrumentos lo que permitió implementar distintas políticas del gobierno nacional para gestionar la pandemia.

La plataformización de la administración es un proceso incipiente pero ya desencadenado y que no se detendrá. Como vimos en la línea de base, alrededor de los dos sistemas testigo se incorporaron una enorme cantidad de procesos y trámites que pasaron a ser plausibles de gestionarse de forma virtual.

Y este proceso se potencia con otras tres plataformas que, con la misma lógica que estos dos sistemas testigo, el Estado ha desarrollado: Autenticar (autenticación electrónica de la identidad del ciudadano); Firmar (Plataforma de firma digital remota con validez jurídica) y la ya citada Blockchain Federal Argentina (Plataforma multiservicios para integrar servicios y aplicaciones sobre *blockchain*). Estos módulos pueden ser incorporados a sistemas sustantivos de forma modular y, así, aprovechar en cada caso su funcionalidad.

Aquí es clave la facilidad con que esas plataformas se insertan en los procedimientos propios de cada unidad y la facilidad que tienen para insertarse en infraestructura y formatos tan variados como los que tiene el Estado.

El crecimiento de los sistemas en plataforma se potenciará en su alcance e interacción tanto en función de la importancia que le asignen todas las jurisdicciones —del Estado nacional y de provincias y municipios— como de la presión que ejerzan usuarias/os y la comunidad de actores y ciudadanas/os vinculadas/os a cada trámite específico.

2.3.3 Los vínculos de las tecnologías digitales con el empleo público y las estructuras

A riesgo de ser redundantes, remarcamos en esta sección la vinculación de algunos elementos que fueron tratados en este capítulo y que, asimismo, están presentes en alguna de las otras dos dimensiones de trabajo (empleo y estructuras).

Remarcar esta vinculación tiene el objetivo tanto de realzar la importancia de los temas señalados —considerados clave por expertas/os de las dos perspectivas involucradas— como así también

¹²⁴ Consultar en <https://www.telam.com.ar/notas/202211/610614-app-mi-argentina-premio-excelencia-gobierno-digital.html> (recuperado el 12/01/2023).

el de reforzar la idea de que un análisis y una operación fecunda sobre la gestión estatal precisa, generalmente, de una perspectiva que considere más de una dimensión.

2.3.3.1 Tecnologías y puestos para trabajadoras/es de cuello digital en el empleo público

Si vinculamos tecnología con empleo público, el tema que surge en primera instancia es la conexión entre la inserción de las herramientas, dispositivos y enfoques que promueve la Cuarta Revolución Industrial y las transformaciones que para ello se precisan en las dotaciones de personal.

Lo más urgente es desplegar una estrategia para capacitar al personal existente, toda vez que, como vimos, un altísimo porcentaje de los puestos administrativos podrían ser reemplazados a la vez que crecerá de forma exponencial la demanda de trabajadoras/es calificadas/os para gestionar las nuevas tecnologías.

La importancia del personal con habilidades tecnológicas actualizadas fue muy notoria en ocasión de la pandemia, que hizo las veces de un cuasilaboratorio para explorar el futuro. Es claro que quienes tenían familiaridad con el manejo de las comunicaciones remotas y de los programas sustantivos y de gestión, pudieron más fácilmente plegarse a la horizontalidad y descentralización operativa ocurrida en ocasión del aislamiento social preventivo y obligatorio.

El escenario futuro, entonces, implica la necesidad de importantes cambios en cuanto a las competencias y habilidades tecnológicas; como ya se anticipó sobre el cuello digital, estas competencias y habilidades también serán centrales en las administraciones públicas.

Conexión entre el empleo público y las tecnologías digitales: cuello digital, cambios en cuanto a competencias y habilidades necesarias.

Si la presencia de trabajadoras/es de cuello digital se ampliará de forma exponencial en las administraciones públicas, es imprescindible que se planifique la incorporación de personas que cuenten con esas habilidades y se capacite al personal existente para dotarlo de estas competencias.

No será tarea fácil. Estos perfiles son codiciados en el ámbito laboral local e internacional lo que genera dificultades para su reclutamiento y retención, por lo que habrá que hacer importantes esfuerzos —como lo está haciendo el sector privado— en términos de asignarles ofertas desafiantes, generar incentivos económicos y promover formatos que hagan atractivo trabajar para el Estado a personal con ese tipo de perfil. Pero en términos generales, la opinión de la mayoría de expertos, profesionales y académicos que consultamos en entrevistas y *focus group*, fue que era preferible recalificar el personal existente en el ámbito estatal y traer personal externo solo en casos puntuales. Lo que, de paso, indicaría que, si bien serán profundos los cambios en los perfiles, no debería ser significativa la variación de personal en términos de las dotaciones cuantitativas necesarias.

Para controlar la productividad y capacidad de este personal —sea ingresante o histórico recalificado en gestión de tecnologías digitales— se deberán dar formas de selección, asignación y evaluación acordes a los importantes incentivos que se requieren para el reclutamiento y la retención de estos perfiles.

No puede obviarse que la creación de nuevas categorías o plantas con valores salariales más altos puede generar antagonismos con aquellos que prestan servicio a las administraciones desde hace tiempo y que cuentan con otro tipo de conocimiento experto. Una solución virtuosa, es que estas políticas de promoción del perfil de cuello digital sean llevadas a cabo de forma tal que operen como promotoras de la reconversión del personal hacia la Cuarta Revolución Industrial y no como fuente de conflictos.

Un último aspecto sobre este tema, no menor. Como se desprende del análisis, no solo es una cuestión de conseguir más personal con conocimiento en la gestión de las nuevas tecnologías digitales. Para que el personal pueda desarrollar su potencial técnico, no pueden dejar de considerarse factores organizacionales y sociales. En este sentido, una de las dimensiones para tener en cuenta es la cultura organizacional de los organismos estatales, la cual, como hemos mencionado, opera en diálogo —en ocasiones ríspido— con los cambios tecnológicos y las nuevas herramientas que se están imponiendo.

2.3.3.2 Tecnologías en procesos y nuevas estructuras

Las tecnologías digitales que describimos implican cambios en las formas de vinculación horizontal entre los diferentes organismos que componen la administración pública. Ejemplo de ello son los sistemas de gestión intraburocráticos analizados.

El e-SIDIF es una herramienta que apuntala el funcionamiento del circuito financiero-fiscal al interior de la administración otorgando al organismo responsable, el Ministerio de Economía, control sobre la asignación de los recursos mediante el seguimiento y el monitoreo en plataforma de las partidas presupuestarias.

La incorporación del GDE en la Administración Pública, si bien no genera un control directo desde la Jefatura de Gabinete de Ministros, modificó el soporte de los procesos administrativos y, en consecuencia, puso en línea la información de todos los expedientes a la vez que facilitó su resguardo, que quedó bajo la responsabilidad de la Jefatura de Gabinete.

La redefinición de procesos, hacia modelos de creciente automatización y de generación de información en línea, impulsa una transformación organizacional que se acelera cuantas más partes la adopten.

Estos cambios, que impactan tanto en los procesos burocráticos internos como en los vínculos con la ciudadanía, presionan sobre las estructuras, buscando formatos estructurales que permitan aprovechar todas las ventajas que ellos generan.

La manera en que fueron incorporados estos sistemas de gestión prelude las ventajas que traen consigo estas interfaces que, al mismo tiempo, pone sobre la mesa la necesidad de proyectar a largo plazo cuáles son los impactos probables y las nuevas condiciones que genera la incorporación de nuevas tecnologías en las administraciones.

Es claro que, más tarde o más temprano, habrá una reconfiguración organizacional como parte de la coevolución de los sistemas; la visión más común en la bibliografía —compartida por algunas/os

profesionales y expertas/os— es que vamos hacia sistemas más horizontales y flexibles: acercándonos a formatos matriciales y articulaciones en red.

Otras/os participantes fueron escépticas/os al respecto, en particular por los problemas citados reiteradamente de coordinación existentes y de generar fragilidades sobre el Estado de derecho, que estos formatos pueden profundizar.

2.4 El futuro de la tecnología desde los tres modelos de Administración Pública

Analizados los escenarios probables, veamos a continuación los puntos de fuga que postulan los tres modelos de Administración Pública que pugnan por instalar sus valores y proyecciones.

2.4.1 Nueva Gerencia Pública (NGP)

Como vimos, una de las variables que impactan en el escenario futuro de la infraestructura crítica y de los sistemas, es la definición geopolítica. En este renglón, la NGP imagina alianzas con las empresas dominantes en el occidente desarrollado y avanzar al ritmo que vaya generando ese segmento del mercado¹²⁵.

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

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

Los peligros para la seguridad que implica el almacenamiento de información en repositorios privados e incluso extranjeros no se consideran como tal, ya que la perdurabilidad y éxito de las empresas de servicios de la nube se basa en la confianza que ellas brindan a sus usuarias/os (establecida mediante acuerdos de confidencialidad). Estos acuerdos, adicionalmente, están consolidados por el alineamiento geopolítico.

¹²⁵ La situación del 5G es un caso testigo: la oferta de empresas chinas fue considerada no solo en términos de productividad, sino también en función de la seguridad hemisférica. En el siguiente link la BBC comenta la decisión del gobierno británico de «eliminar al fabricante chino de teléfonos Huawei de las redes móviles 5G del país» por cuestiones de seguridad <https://www.bbc.com/mundo/noticias-53413017> (recuperado el 25/02/2023).

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

Por último, en el caso de su relación con usuarias/os y ciudadanía, esta perspectiva es la que muestra más entusiasmo con la apertura de datos y los desarrollos de gobierno de Plataforma¹²⁶, como forma de garantizar la mayor libertad para la circulación de información.

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

Respecto de la relación con la ciudadanía, este enfoque ve en las nuevas tecnologías una oportunidad para que el Estado brinde servicios públicos eficaces y eficientes, como así también calidad de las funciones gubernamentales.

2.4.2 Poligobernanza

Respecto de la infraestructura, y más que en otros registros, la mirada de la Poligobernanza se caracteriza como «camino sinuoso»; si bien es crítica de la situación que postula seguir al mercado tecnológico, tampoco confía en los desarrollos que puedan realizarse desde el Estado. En todo caso apuesta a institucionalizar una red participativa que, sin burocratizarse, limite la asimetría de poder que se genera entre usuarias/os y empresas en un entorno puramente mercantil.

En cuanto a los sistemas, la Poligobernanza imagina un futuro en donde está vigente un sistema regulatorio que, a partir de la cooperación entre los sectores público y privado, facilita que la sociedad haga suyas las tecnologías de la Cuarta Revolución Industrial. Un ejemplo de este tipo de desarrollos es la enciclopedia Wikipedia, construida por fuera del Estado y las empresas.

En esta esfera tiende a optar por soluciones de abajo hacia arriba, desde lo sectorial hacia lo general, en un proceso de articulación que se da en forma «natural» y va creando comunidades de práctica que perfeccionan y optimizan los sistemas¹²⁷. Complementariamente a esta postura, las miradas de la Poligobernanza tienden a preferir soluciones simples, de baja escala, cercanas a usuarias/os y población objetivo, plausibles de ser lideradas por la sociedad civil desde la gestión o el control. En una etapa posterior, eventualmente, irán confluyendo y generando, por agregación, sistemas más complejos.

¹²⁶ En algunas visiones, la expansión de este formato excedería lo organizacional y estaría reformulando el proceso económico. Ver al respecto el trabajo de Srnicek (2018) sobre el «capitalismo de plataforma».

¹²⁷ Es de hacer notar que esta perspectiva está muy extendida dentro de las/os expertas/os tecnológicos de todas las ideologías. Estas/os expertas/os tienden a priorizar el desarrollo de islas tecnológicas independientes que luego, eventualmente, van construyendo acciones de coordinación e interoperabilidad.

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

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

2.4.3 Neoweberianismo

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

La soberanía se entiende como libertad de acción a partir de haber logrado soluciones por parte de empresas estatales, lo que reduce ostensiblemente la capacidad de captura estatal que tienen los grupos de poder concentrado, en gran medida extranacionales. Dada la envergadura del desafío, las decisiones en estos rubros no son ajenas a los intereses de las empresas y países más poderosos del mundo, se imaginan decisiones regionales (Mercosur/CELAC) de gobernanza digital, con algunos puntos de contacto con lo que está gestando la Unión Europea.

La idea de «soberanía» se aplica tanto a infraestructura crítica como en el caso de los sistemas; en el futuro deseado por la mirada neoweberiana, el Estado ha desarrollado capacidades para desarrollar sus propios sistemas de gestión, apoyado en cuadros estatales formados en la vanguardia tecnológica a partir de una exitosa reconversión laboral.

Estos sistemas son priorizados por una planificación estratégica que, a partir de definiciones políticas, son clave para sostener la articulación de la tarea estatal y la integralidad de los enfoques sectoriales, habiendo superado la fragmentación actual. De más está decir que esta inclusión dentro de la planificación estratégica garantiza la coordinación, la interoperabilidad y la estandarización de los datos¹²⁸.

En cuanto a los datos —que son vistos como un recurso equivalente a otros que hacen al patrimonio nacional—, su almacenamiento y gestión estará en manos del Estado¹²⁹, que tendrá que garantizar los silos de almacenaje, sistemas operativos y ciberseguridad necesarios. La gestión de datos y algoritmos estará bajo control de instituciones estatales en donde, eventualmente, podrá haber participación

128 Si la idea de desarrollo local está muy presente en las/os expertas/os tecnológas/os, la idea de coordinación *top/down* tiene preferencia dentro los profesionales estatales.

129 ARSAT ya ha avanzado bastante en posibilitar el almacenamiento público.

de actores con intereses legítimos (pero la misma no cuestionará el liderazgo de las autoridades democráticas)¹³⁰.

Acerca del impacto en la ciudadanía, la mirada neoweberiana pone el eje en superar la brecha digital para garantizar que todos los niveles estatales —Nación, provincias y municipios— y toda la ciudadanía tengan acceso a los beneficios que reporta la Cuarta Revolución Industrial. En este sentido, y dada la asimetría de las sociedades capitalistas, pondría especial atención en unidades estatales, sectores y poblaciones más vulnerables.

En la Figura 2.6 se resume la posición de las tres escuelas sobre los cuatro ejes de análisis.

Figura 2.6. Tres escuelas de Administración Pública y cuatro ejes para el análisis de tecnología en el Estado

Ejes/enfoque	Nueva Gerencia Pública	Poligobernanza	Neoweberianismo
Infraestructura crítica	Inversiones y regulaciones como parte del alineamiento con Occidente desarrollado.	Regulaciones que faciliten el control de la sociedad civil sobre empresas prestadoras.	Esfuerzo estatal para incrementar libertad de acción frente al dilema geopolítico.
Sistemas para el desarrollo organizacional	Compra de productos o desarrollos tercerizados por empresas privadas.	Poligobernanza de sistemas. Procesos de coordinación e interoperabilidad <i>ex post</i> . Desarrollos tecnológicos público-privados y sistemas regulatorios que promueven el liderazgo de la sociedad civil desde el control o la gestión.	Desarrollo de sistemas de gestión estatales. Reclutamiento y reconversión de empleadas/os estatales capacitadas/os para desarrollo, actualización y gestión de programas.
Impacto en la relación con usuarios/os y ciudadanía	Promoción de la apertura de datos y el desarrollo de Estado plataforma.	Nuevas tecnologías como refundadoras del interés cívico y reverdecer los lazos solidarios entre ciudadanas/os.	Promoción de la inclusión digital y de la participación de actores organizados. Multicanalidad: atención personal, analógica y digital.
Gestión y gobernanza de datos	Almacenamiento y gestión de datos públicos con actores privados, con convenios de confidencialidad. Sistemas técnicos de control externo para garantizar buen uso de datos y algoritmos.	Alianza público-privada para almacenamiento y gestión de datos estatales. Institucionalización de áreas de ética y control con representación de sociedad civil para regular gestión de datos y algoritmos.	Almacenamiento de datos en repositorios estatales. Regulación de la gestión de datos y de algoritmos por instituciones estatales.

Fuente: elaboración propia con base en información primaria relevada durante las actividades desarrolladas.

130 Como advertimos, este enfoque promueve la participación de actores organizados en distintas instancias del proceso de elaboración de políticas públicas, manteniendo el rol central del Estado en la toma de decisiones.

En resumidas cuentas

- Adoptamos el concepto de sistema sociotécnico, que pone el eje de atención tanto en la dinámica transformadora de la tecnología como en las múltiples interacciones que tiene con el contexto social, económico, cultural y político.
- La creciente importancia de las TIC en el Estado generó un primer corpus conceptual dirigido a utilizarlas eficientemente: el «Gobierno Electrónico». Con el tiempo cambió el enfoque, deviniendo en «Gobierno Digital», o sea, cuáles innovaciones serían necesarias en las apps para sumarse a la revolución informacional. El «Gobierno Abierto», por su parte, tiene otra perspectiva: cómo cambia la relación de las apps con la ciudadanía a partir de las TIC.
- Se refrenda lo dicho en el capítulo de empleo: las nuevas tecnologías no implican necesariamente una reducción de puestos de trabajo, pero sí la transformación de muchos de esos puestos, además de la aparición de empleos «nuevos, que requieren de tareas y capacidades que no estaban en juego hasta ahora. Por lo tanto, es preciso pensar en estrategias de reconversión del personal existente y de incorporación y retención de talentos.
- El desarrollo tecnológico requerirá de formatos estructurales más horizontales y flexibles, quizás acercándose a formatos matriciales y articulaciones en red. Esta situación está en tensión con los mandatos del Estado de derecho y con los problemas de coordinación existentes, que estos formatos pueden profundizar.
- La brecha tecnológica es uno de los temas centrales de agenda. Existe brecha tanto en términos de la población como en el propio Estado, con oficinas con un notorio retraso relativo en la materia (sobre todo en algunas provincias y municipios).
- Las futuras definiciones sobre infraestructura básica, ámbito en el que el Estado argentino muestra un desarrollo importante, son en buena medida variable dependiente de las definiciones geopolíticas. Por lo tanto, la consolidación de los escenarios futuros en este renglón es variable dependiente de definiciones políticas además de las específicamente tecnológicas.
- El diseño de sistemas para la gestión intraburocrática no solo debe considerar su funcionalidad, sino también considerar cómo condiciona la interacción con las/os usuarias/os internas/os (empleadas/os e instituciones públicas) y externas/os (ciudadanía, OSC, empresas).
- Existe una tensión entre el desarrollo de sistemas de gran alcance horizontal y los proyectos asociados a las necesidades de cada repartición. Los tecnólogos tienden a priorizar el surgimiento de sistemas por la vía de agregación/articulación de estos proyectos surgidos localmente, mientras que las/os profesionales y empleadas/os promueven estrategias centralizadas.
- Sin minimizar las carencias en otros ámbitos, se considera importante poner el foco de atención en el último eslabón de la cadena de gestión, porque se da la situación de baja efectividad y desaprovechamiento de inversiones públicas, eventualmente muy abultadas, por deficiencias —de conectividad, de infraestructura, de capacidad de personal— en esta «última milla». La automatización (conceptos *Estado sin trámites, una sola vez, punto único de atención*) puede

generar enormes beneficios en tiempos de respuesta, calidad de servicios, ampliación y seguridad del acceso. Su aplicación podría permitir hacer realidad el paradigma burocrático-weberiano: la aplicación mecánica, directa y sin ningún desvío de lo que indica la norma.

- Se considera fundamental crear un órgano rector de la gestión de datos. Esta unidad sería la encargada de dar las pautas institucionales de articulación entre unidades productoras de datos, y perfeccionar la producción y aplicación de protocolos.

3

Un acercamiento a las estructuras estatales

Introducción

Equipo UPEF: ¿Cómo definís «estructura estatal»?

ChatGPT: Una estructura estatal es el conjunto de instituciones, órganos y organismos que conforman el Estado y que se encargan de ejercer el poder político y administrar los asuntos públicos en una sociedad determinada...

Equipo UPEF: ¿Cómo nos pueden hacer más felices las estructuras estatales?

ChatGPT: Las estructuras estatales tienen la responsabilidad de crear y mantener condiciones que promuevan el bienestar de la sociedad. Sin embargo, la felicidad es un concepto subjetivo y multifacético que puede verse afectado por diversos factores, tanto individuales como sociales...

Diálogos con el ciberespacio, equipo de la UPEF y ChatGPT¹³¹ (<https://openai.com/blog/chatgpt/>)

¹³¹ ChatGPT es un prototipo de *chatbot* de inteligencia artificial desarrollado en 2022 por OpenAI especializado en el diálogo a partir de información disponible en el ciberespacio.

Esquema del capítulo

El tema en la Cuarta Revolución Industrial	Categorías	Línea de base	Elementos del futuro probable	Tres modelos/escuelas		
				Nueva Gerencia Pública	Poligobernanza	Neoweberianismo
Tendencia hacia la fragmentación estatal	Ápice estratégico	Centralidad del ápice estratégico, como es común en la forma divisional. La JGM como novedad sin perfil claro. Criticidad de la coordinación de los descentralizados.	Presidenta/e se mantiene como máxima figura estatal. Creciente madurez de la JGM como órgano de coordinación operativa. Espacio de confluencia y coordinación de órganos rectores.	Simplificación de estructuras por privatizaciones y tercerizaciones	Descentralización y formato en red	Flexibilidad subordinada a Estado de derecho
	Tecnoestructura	Leyes sobre organización estatal con participación del PEN. Órganos rectores como elemento clave.	Possible mutación de estructuras	Consolidación y normalización de funciones y potestades de órganos rectores.	Estructuras apoyan acuerdo a visiones de actores sectoriales	Algoritmos y nuevas tecnologías para evitar rigidez y captura
	Función <i>staff</i>	Estructura volátil de acuerdo a necesidades de gobierno. Espacio para figuras de recambio. Incipientes áreas de planificación estratégica.	Diferenciación entre estructuras gubernamentales y de servicios	Confluencia con órganos de evaluación y control de gestión. Continuidad de asesorías flexibles. Oficinas de planificación articuladas con el presupuesto. Ámbito de la gestión estratégica de datos y de producción de información para el ápice estratégico.	Estructuras apoyan estándares del desarrollo del mercado	Herramientas de coordinación apoyan el liderazgo político
	Línea media (Gabinete presidencial)	Crisis del gabinete como equipo de conducción estatal. Las direcciones operativas mixturaron su condición con elementos políticos.	Reformulación del lugar de los descentralizados. Las IA facilitan la gestión de estructuras	La planificación y la coordinación de la JGM ayuda a reconstituir el gabinete presidencial. Profesionalización de conducción de niveles operativos.	Coordinación alrededor de estándares técnicos internacionales	
Cómo responder a necesidades de flexibilización sin profundizar la fragmentación y amenazar el Estado de derecho	Núcleo operativo	Proliferación de unidades por agregación de temas y niveles. Inflación de estructuras y fragmentación estatal.		Correcciones a partir de análisis de superposiciones y lagunas. Creciente peso de unidades tecnológicas y de gestión de datos.		

En este capítulo se propone analizar los rasgos fundamentales de las estructuras organizativas de la Administración Pública de la República Argentina.

Las estructuras organizativas, en tanto dimensión relevante de los aparatos público-institucionales, han sido un objeto de reflexión reiterado para distintos autores. En nuestro caso, analizaremos su lógica intrínseca y, a partir de ella, su funcionalidad respecto del orden formal de la Administración Pública.

Si bien trabajaremos a partir de datos del ámbito nacional, consideramos que, en sus trazos generales, las conclusiones que alcancemos pueden hacerse extensivas a las administraciones provinciales y a las administraciones municipales de mayor envergadura.

Centraremos nuestra mirada en los contenidos formales de la estructura: cómo las normas y el organigrama expresan la jerarquización y división del trabajo en distintas unidades y las formas de coordinación entre ellas.

Estas dos dimensiones cumplen objetivos complementarios, aunque en tensión: mientras la primera promueve la optimización de la productividad a partir de la agrupación de recursos detrás de la ejecución de tareas específicas, la segunda se dirige al desarrollo de instancias que garanticen la supervivencia del conjunto, a la vez que generen sinergia entre unidades en vista de los fines últimos de la organización (Lawrence y Lorsch, 1967).

Para realizar este análisis, desarrollamos una metodología de trabajo que combina elementos cuantitativos y cualitativos. En el primer caso, a través del análisis estadístico de la cantidad y distribución de unidades, con datos tomados de leyes de ministerios y normativa reglamentaria. En el segundo caso, a partir de diferentes herramientas dirigidas a recabar y procesar la visión del problema por parte de expertas/os, profesionales y trabajadoras/es estatales. En concreto, trabajamos a partir de

1. El análisis de contenido de documentación oficial y textos académicos dirigidos al análisis de las estructuras organizacionales de la APN.
2. Realización de entrevistas semiestructuradas a académicas/os expertas/os en la temática y profesionales responsables de la gestión de estructuras.
3. Desarrollo de un grupo focal en el que participaron seis expertas/os en la temática.
4. Diversas actividades interactivas en las que participaron empleadas/os públicas/os de la APN.
5. Uso de programas informáticos que procesaron la información sistematizada.
6. Lectura sistemática de avances por parte de expertas/os para su crítica y revisión.

Con estos elementos, recopilamos y procesamos datos e información acerca del proceso histórico de despliegue de la estructura estatal, así como también de su evolución más probable hacia 2030, tomando en cuenta las novedades que aporta la Cuarta Revolución Industrial.

En cuanto al contenido de este tercer capítulo, una primera sección se dirige a desplegar nuestro esquema conceptual de análisis. Aquí trabajaremos con algún nivel de detalle una conceptualización de modelos organizacionales desarrollada por Mintzberg (1995), ya que consideramos que las categorías de análisis que desarrolla este autor son particularmente útiles a nuestros fines. Concretamente, las consideramos esclarecedoras tanto para abordar al conjunto —al que inscribe dentro de la forma divisional— como para señalar algunos segmentos organizacionales clave —la sede central y, dentro de ella, la tecnoestructura— como para enfocar los dilemas de coordinación que el formato divisional establece.

Además de este esquema conceptual, trabajamos un acápite con las diferencias de las administraciones públicas con respecto a las formas divisionales tradicionales —los conglomerados de empresas privadas— que fueron el tipo organizacional alrededor del cual Mintzberg planteó esta categoría.

En la segunda sección, desarrollamos la línea de base comenzando con un acápite en donde describimos las ideas subyacentes a la forma en que se construye el orden estructural de las administraciones públicas.

En otro apartado de la misma sección, y mediante el uso de las categorías mintzberianas mencionadas, realizamos un análisis de las estructuras estatales desde 1983 en adelante, con énfasis en las especializaciones verticales y horizontales, al igual que en los principales mecanismos de coordinación.

En la tercera sección, indagamos acerca de cuáles son las formas estructurales que parecen imponerse ante los cambios que se despliegan al amparo de la Cuarta Revolución Industrial. Y, en términos de futuro probable y deseable, nos preguntamos por las configuraciones que pueden favorecer desenvolvimientos virtuosos y que, a la vez, minimicen costos y daños, elementos inherentes a toda transformación.

Por último, en la cuarta sección nos referimos a la visión del futuro deseable de las estructuras estatales para cada uno de los tres modelos de Administración Pública con que venimos trabajando a lo largo del libro: Nueva Gerencia Pública, Poligobernanza y Neoweberianismo.

Para terminar esta introducción, y al igual que en el caso de empleo público y tecnología, este capítulo es fruto de un extenso trabajo bibliográfico, una amplia consulta a expertas/os, profesionales y trabajadoras/es de áreas responsable de estructuras, y de la utilización de las aplicaciones MicMac y ATLAS.ti a datos recopilados. En el Anexo 3 se describen con detalle estas operaciones.

Cabe advertir que este apartado tiene como antecedente —y es, en alguna medida, continuidad de— una investigación desarrollada en el Centro de Investigaciones en Administración Pública (CIAP) (FCE/UBA) por Josefina Vaca (publicada en Blutman y Cao [2019]). Además, un avance de este trabajo fue publicado como *Cuaderno CUIINAP* (Cao y Levy, 2023). Finalmente, se desarrolló un video introductorio relativo a nuestro enfoque sobre las estructuras estatales¹³².

132 Para visualizar el video, ingresar a https://www.youtube.com/watch?v=0Y_aGuhpDmA

3.1 Conceptos para abordar las estructuras estatales

Como adelantamos, trabajaremos a partir del enfoque organizacional de Mintzberg (1995). Para adecuar este abordaje a nuestras necesidades, también tomamos algunas experiencias concretas realizadas desde este marco conceptual, como el análisis de Barthelemy y Rodríguez (2014) sobre universidades nacionales, y el de Cortez y Rodríguez (2019) sobre empresas privadas.

Lo que nos resulta interesante del enfoque de Mintzberg es que se dirige a analizar la funcionalidad intrínseca de la división/coordiación del trabajo, siguiendo un enfoque diferente del grueso de las/os autoras/es que han centrado su atención en su vinculación con otras variables¹³³ o a partir de establecer el tamaño de la organización y los niveles de especialización (Döhler, 2015).

Comencemos planteando lo que entendemos por *estructura organizativa*: un conjunto de unidades —cada una de ellas con funciones y jerarquías definidas formalmente— entre las cuales se dividen y coordinan las tareas que realiza una organización.

Las estructuras se suelen representar en una figura conocida como organigrama, que identifica los flujos de autoridad y comunicación formal de cada unidad en función de dos planos: uno vertical, que la ubica en un orden escalonado jerárquico, y otro horizontal, que le asigna un lugar en la división del trabajo en función de la tarea específica que realiza.

La estructura de una organización puede variar de acuerdo con una serie de factores, que en algunos casos son relativas a la tarea a realizar y a las decisiones de la propia organización, mientras que en otros se trata de elementos exógenos conocidos como *factores de contingencia*. Dentro de ese marco, más allá de las coyunturas funcionales y de las contingencias, es posible detectar tendencias más generales en cuanto al formato, la arquitectura funcional y los niveles jerárquicos de las organizaciones.

Para el abordaje de las estructuras, Mintzberg trabaja sobre tres dimensiones de análisis: a) los cinco segmentos fundamentales de la organización, b) las configuraciones estructurales típicas, y c) los mecanismos de coordinación.

Los cinco segmentos fundamentales que constituyen, estructuran y garantizan la reproducción de la tarea organizacional se presentan en la Figura 3.1.

A cargo de la conducción y principal articulación con el entorno, se encuentra (A) el *ápice estratégico*. Articulados con él, se encuentran (B) la *tecnoestructura* (a cargo del análisis y diseño de las reglamentaciones que rigen a la organización) y (C) el *staff de apoyo* (abocado a la

En las administraciones públicas, es práctico hablar de una sede central que agrupa al ápice estratégico, la tecnoestructura y el staff de apoyo.

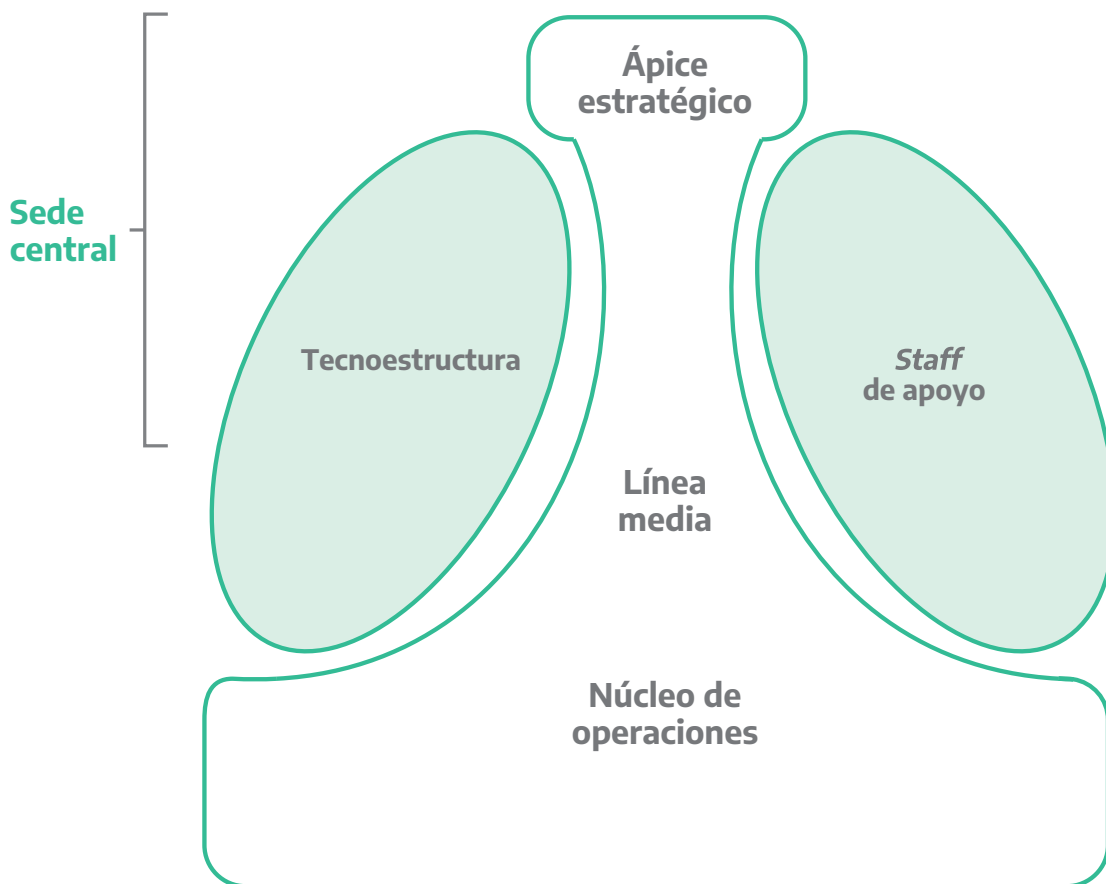
¹³³ En el caso de las administraciones públicas, por ejemplo, se vinculan las estructuras al proceso presupuestario (Makón, 2000), como emergente de las tensiones políticas (Hintze, 2001), derivadas de la gestión del empleo público (Conrero y Cravero, 2019), con foco en las transformaciones sociales (Diéguez *et al.*, 2019), articulada con la gestión (Alessandro y Ortiz de Zaráte, 2022) a partir de las políticas públicas (BID, 2016), etc. Döhler (2015) hace notar que, en general, los estudios sobre los equilibrios estructurales han generado menos interés que otros enfoques

provisión de servicios de asesoría y apoyo en temas sustantivos estratégicos al conjunto de las unidades organizativas).

Por las características que revisten estos tres elementos en las administraciones públicas en particular, es práctico hablar de una *sede central*, que agrupa estos tres segmentos (*sede central* = *ápice estratégico* + *tecnestructura* + *staff de apoyo*).

Dependiendo jerárquicamente del ápice estratégico se encuentra una (D) *línea media* (cadena de directivas/os provistas/os de autoridad formal que supervisa a las/os trabajadoras/es); y, a su vez, dependiendo de ella, se encuentra (E) el *núcleo de operaciones* (trabajadoras/es que realizan las tareas dentro de cada unidad que compone la organización).

Figura 3.1. Los cinco segmentos fundamentales de una organización



Fuente: elaboración propia con base en Mintzberg (1995).

Los cinco segmentos fundamentales de la organización se desarrollan y articulan entre sí estableciendo una suerte de tipos ideales a los que llama *configuraciones estructurales*¹³⁴. De acuerdo con Lunenburg (2012), las configuraciones estructurales se diferencian entre sí de acuerdo con:

¹³⁴ Las cinco configuraciones estructurales modélicas que identifica Mintzberg son: *estructura simple*, *burocracia maquina*, *burocracia profesional*, *forma divisional* y *adhocracia*.

- el peso relativo de cada uno de los cinco segmentos fundamentales de la organización,
- el principal mecanismo de coordinación que se emplea para articular los segmentos y
- el nivel de descentralización funcional.

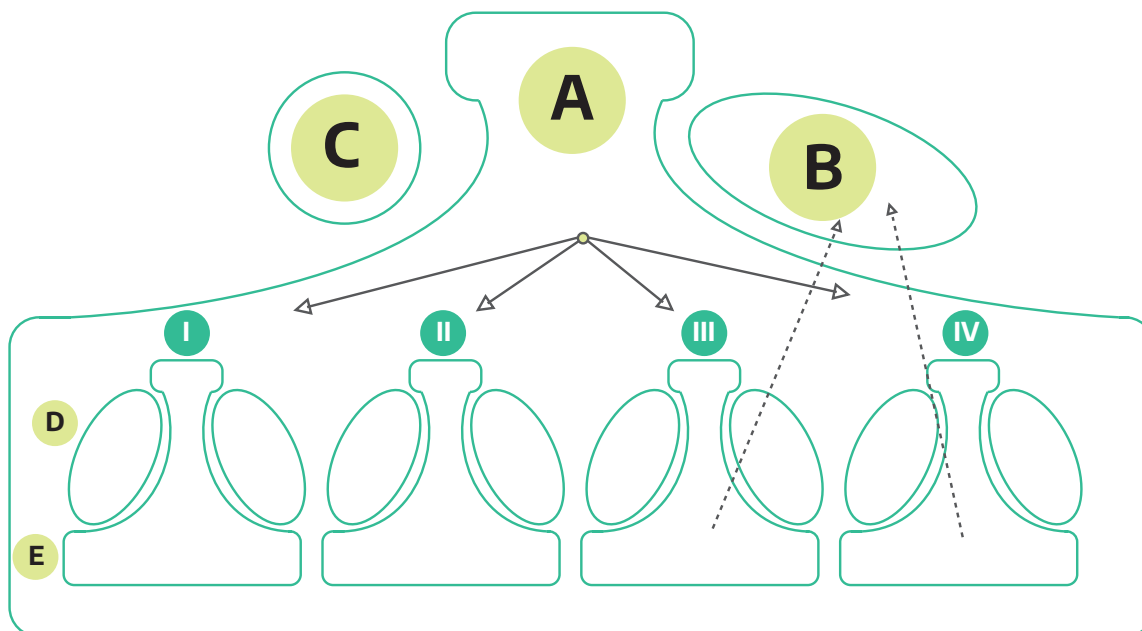
Las administraciones públicas, en general, se asimilan a la *forma divisional*, que es la configuración estructural más múltiple y diversa de las existentes, capaz de dar respuesta a las/os beneficiarias/os que presentan demandas complejas y a la vez segmentadas (Chandler, 1962).

Para lograr contener esta complejidad, la forma divisional se caracteriza por ser, más que una organización integrada, una serie de entidades semiautónomas (las divisiones) organizadas por producto y acopladas mediante una *sede central*.

De esta forma, no se trata de un armazón completo desde el ápice estratégico hasta el núcleo de operaciones, sino de una estructura ensamblada con otras, en donde cada división es una cuasiorganización completa con una estructura propia¹³⁵ (Figura 3.2).

La forma divisional en el sector privado surge con los grandes conglomerados industriales de los años veinte en Estados Unidos. Con el paso del tiempo, esta forma ha logrado consolidarse como una configuración organizativa en buena parte de las grandes empresas multinacionales y transnacionales (Palmer *et al.*, 2015).

Figura 3.2. La configuración de la forma divisional



Fuente: Mintzberg (1995).

Si algo distingue a la forma divisional es la distancia y autonomía que existe entre la cúspide y la base organizacional, y, por lo tanto, las exigencias que se aplican sobre la línea media para cerrar esa brecha. Dada esta condición —y

135 Este tema es desarrollado con algún detalle en Blutman y Cao (2022).

su complejidad característica— no ha de sorprender que, para articular los segmentos que la componen, la sede central concentre muchas funciones y, formalmente, poder, a partir de las necesidades de coordinación creadas para contener las fuerzas centrífugas inherentes a evitar la dispersión de los elementos semiautónomos. Como detallaremos a lo largo del capítulo, dentro de la sede central, la tecnoestructura ocupa un rol fundamental.

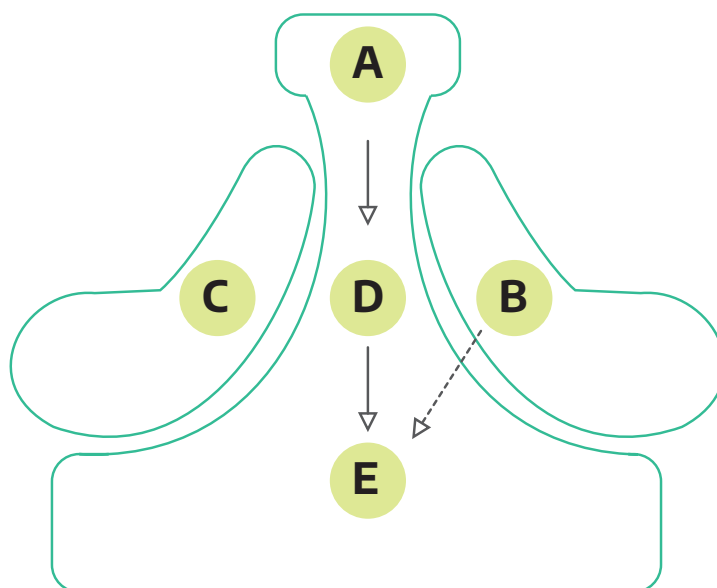
De acuerdo con Mintzberg, cada una de las divisiones que tiene la forma divisional puede admitir diferentes configuraciones estructurales, aunque la tendencia es que adquieran el formato de *burocracias maquinales*.

Este formato se caracteriza por el énfasis en el trabajo sujeto a normas, particularmente relevante para poner en valor el poder formal de la sede central y, en el caso de las administraciones públicas, también para hacer efectiva la vigencia del Estado de derecho. Adicionalmente, las burocracias maquinales se caracterizan por no organizarse siguiendo el parámetro de los productos a elaborar, sino más bien el de las funciones; y el rol del directivo que distribuye y controla los procesos de trabajo constituye una instancia vital (Morton y Hu, 2004).

En la Figura 3.3 se presenta el esquema de la burocracia maquinaal en sus segmentos fundamentales:

- A: el ápice estratégico, conducción estratégica de la organización.
- B: la tecnoestructura, unidades que estandarizan los procesos sustantivos de trabajo.
- C: el *staff* de apoyo, abocado a brindar asesoramiento especializado relacionado con la misión de la organización.
- D: la línea media, transición entre ápice estratégico y núcleo operativo. Responsable de adecuar y supervisar el cumplimiento de directrices del ápice estratégico.
- E: el núcleo de operaciones, responsable de realizar el trabajo sustantivo.

Figura 3.3. Burocracia maquinaal (cada una de las divisiones)



Fuente: Mintzberg (1995).

De las características que la bibliografía resalta dentro de la configuración burocracia maquinal, destacamos la proliferación de regulaciones que no solo es útil para el ejercicio del control, sino también para proyectar sobre los sujetos beneficiarios de los productos o servicios que ofrece la organización una imagen de transparencia, legalidad y equidad. Adicionalmente, estos elementos facilitan el control externo de la organización.

Vayamos ahora al tercer aspecto que consideraremos en nuestro análisis: la coordinación. Siguiendo a Mintzberg (1995), identificamos tres tipos de mecanismos coordinadores:

- Adaptación mutua: coordinación que surge por la vía de la comunicación informal, deslindada de las prerrogativas jerárquicas
- Supervisión directa: relaciones de mando/obediencia que, a diferencia de la adaptación mutua, establecen prerrogativas formales de algunas unidades sobre otras asociadas a las tareas a desarrollar.
- Normalización: instauración de normas que pueden establecer las formas en que se desarrollan los procesos de trabajo y/o los productos y servicios que forja la unidad y/o las habilidades y conocimientos requeridos para el trabajo.

Las formas de coordinación no son necesariamente excluyentes, siendo común algún grado de complementariedad. Esto no implica que todas se utilicen del mismo modo y en igual proporción en cada organización, sino que en las diferentes configuraciones estructurales prevalecen distintos tipos de coordinación. Al respecto, veremos que, en el caso de la forma divisional —y, consecuentemente, en las administraciones públicas—, prevalece una mixtura de estrategias normalizadoras y de supervisión directa.

3.1.1 Particularidades de la APN argentina en tanto organización

Nuestro objeto de estudio es la APN centralizada de la República Argentina. Dado que esta organización presenta particularidades que la distinguen notoriamente de aquellas que han sido estudiadas desde el enfoque mintzberiano, parece conveniente introducir algunas precisiones al respecto. En este sentido, no está de más aclarar que no seguimos al pie de la letra la conceptualización desarrollada por este autor y que, en algunos casos, reformulamos algunas categorías a los fines de adecuarlas a nuestro objeto de estudio¹³⁶.

Para empezar, la APN argentina, en sentido lato, integra los tres poderes: Ejecutivo (PEN), Legislativo (PLN) y Judicial (PJN). Según la normativa vigente —al menos en la perspectiva presupuestaria—, el primero de ellos también comprende los organismos descentralizados, las empresas y las universidades públicas nacionales¹³⁷.

136 Al hacerlo, hemos tenido cuidado en no generar inconsistencias en la modelización realizada por Mintzberg. La/el lectora/or evaluará si logramos nuestro cometido.

137 De acuerdo con la Ley 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional, tanto las empresas públicas como las universidades públicas nacionales son, a diferencia de las unidades organizativas de la APN, jurídicamente autónomas. Aun así, todas ellas integran el Sector Público Nacional (SPN).

En cuanto a su organización, cada poder se reserva la potestad de reglamentar las actividades internas de su ámbito, bajo la lógica del derecho administrativo, en el marco de las leyes que dicta el PLN y bajo la supervisión de una rama del PJN (el contencioso administrativo) encargada de hacer cumplir la ley en este ámbito (Dixit, 2002).

De lo antedicho se desprende una cuestión de marcada relevancia: las AP se encuentran enraizadas en un marco jurídico específico —el citado Derecho Administrativo, uno de los pilares del Estado de derecho— que imprime una serie de condicionamientos particulares a su actividad (Döhler, 2015).

Esto significa que tanto la actividad pública que se organiza bajo la división de poderes referida como la del aparato burocrático del Estado se realizan por mandato expreso de una ley (Ricci, 2015). Así, la actividad estatal invierte el principio según el cual todo está permitido si no se encuentra expresamente prohibido.

Para llevar adelante una acción, la Administración Pública debe tener la habilitación de una norma específica y los procesos que involucra su accionar deben respetar la norma específica —por ejemplo, el régimen jurídico básico— y, a la vez, respetar los principios de publicidad, transparencia, equidad, etc.

Todos estos elementos confluyen en lo que se conoce como «Estado de derecho», que se considera un elemento indispensable de las administraciones públicas contemporáneas.

Otro tema que queremos destacar es que la Administración Pública argentina presenta, como ya vimos, diferentes ámbitos organizativos: los tres poderes, las empresas públicas, las universidades públicas, los organismos descentralizados, los organismos extrapoder.

En este caso, nos interesa diferenciar a la administración central, por un lado, y la administración descentralizada, por otro. Mientras que, en la primera, las cadenas jerárquicas y de coordinación son lineales, en la segunda están mediadas por regímenes distintos al de la administración central, lo que significa en la práctica que las autoridades de la administración descentralizada poseen potestades que les dan algún grado de autonomía para la toma de un número importante de decisiones (y que, consecuentemente, hacen más ardua su coordinación con el resto de la estructura)¹³⁸.

Yendo ahora a un caso concreto de estructura de la APN centralizada, vemos que se encuentra vertebrada a partir de la presidencia (ápice estratégico) de la cual depende una línea media cuya máxima autoridad —la llamada «primera apertura»— son los ministerios y las secretarías de rango ministerial¹³⁹.

138 La administración descentralizada está integrada por un conjunto heterogéneo de organismos que funcionan bajo diferentes figuras jurídicas (autónomos, autárquicos, desconcentrados, descentralizados, etc.). Entre las variaciones observables en los organismos descentralizados y autárquicos se encuentra, por ejemplo, la capacidad que tienen algunos (como la Administración Federal de Ingresos Públicos [AFIP]) de modificar su estructura orgánico-funcional sin previa aprobación de la Dirección Nacional de Diseño Organizacional (órgano rector de las estructuras de la APN dependiente de la JGM). Algunos organismos cuentan con presupuesto propio, como es el caso de la Comisión Nacional de Energía de Atómica (CNEA). Esos entes también presentan variaciones respecto de la conformación directiva. En el caso del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), la dirección está a cargo de un Consejo Directivo, en el cual solo la/el presidenta/e es nombrada/o por la/el titular del PEN. Por el contrario, el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES) no cuenta con un directorio, sino solamente con la/el presidenta/e del organismo, también nombrada/o por la/el presidenta/e de la Nación.

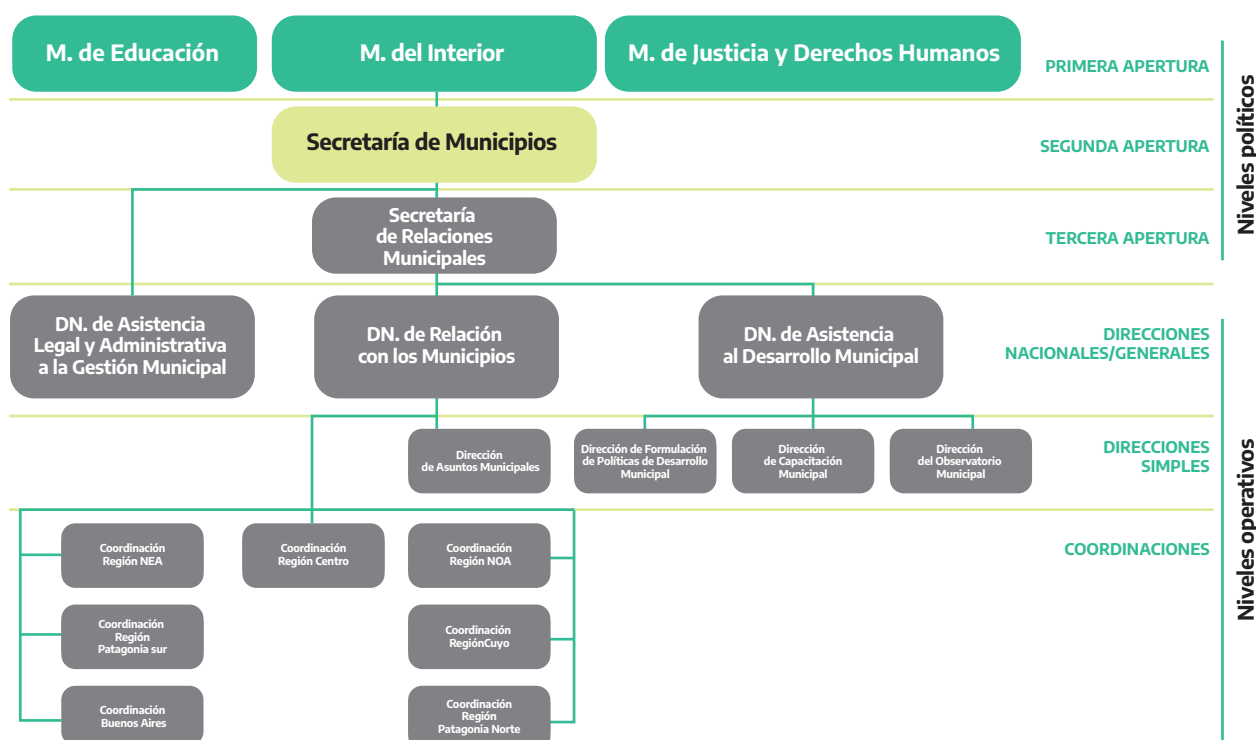
Según Alessandro y Gilio (2010), el único elemento que emparenta estos organismos es su mayor autonomía en comparación con la situación de los órganos centralizados.

139 Las secretarías de rango ministerial o secretarías presidenciales son unidades que ostentan igual jerarquía y rango que los ministerios. La única diferencia es que no tienen segunda apertura: inmediatamente debajo de ellas se encuentran las subsecretarías.

De esta unidad se desagregan encadenamientos jerárquicos que incluyen dos niveles políticos: a) secretarías (sin rango ministerial) o segunda apertura de gobierno y b) subsecretarías o tercera apertura de gobierno; y tres niveles operativos: a) direcciones generales y nacionales, b) direcciones simples, y c) coordinaciones¹⁴⁰.

A continuación, a modo de ejemplo, se presenta el organigrama de la Secretaría de Municipios del Ministerio del Interior (Figura 3.4).

Figura 3.4. Estructura orgánico-funcional de la Secretaría de Municipios del Ministerio del Interior



Fuente: <https://mapadeleestado.jefatura.gob.ar/>

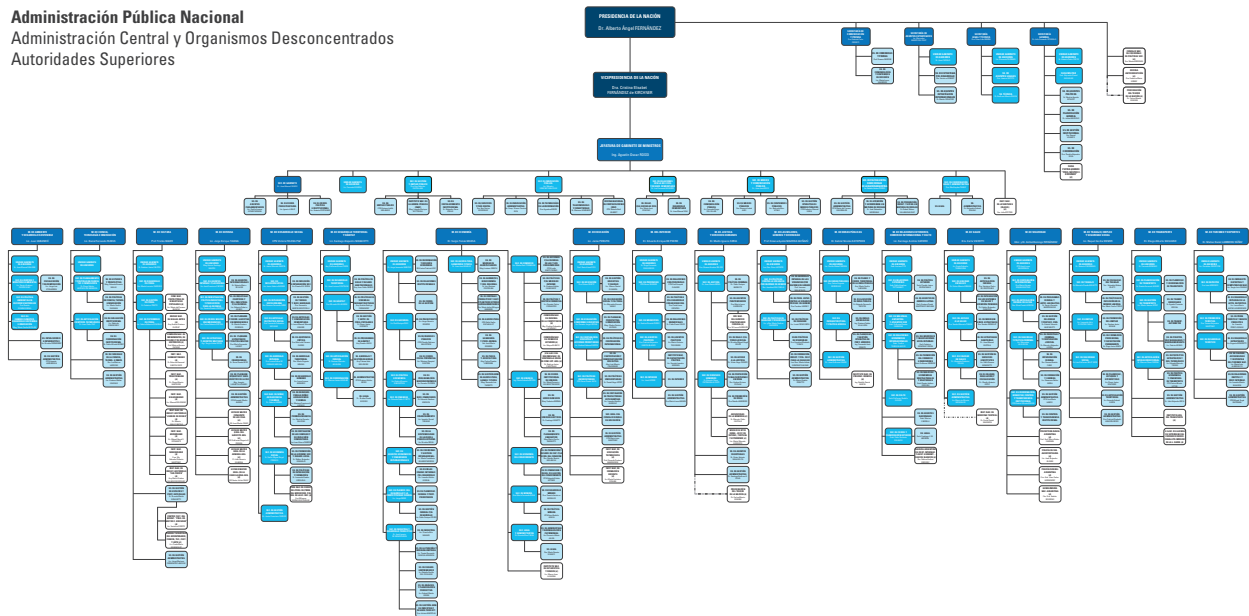
También forma parte de la administración central una unidad del ápice estratégico y que tiene, entre otros objetivos, el de promover la coordinación del conjunto de la APN: la Jefatura de Gabinete de Ministros (JGM).

Esta funciona como un *primus inter pares* dentro de la primera apertura, más allá de que, como ha señalado Coutinho (2018), la normativa relativa a su creación y funcionamiento resulta ambigua a la hora de definir su posición jerárquica en la estructura de la APN. Una pista al respecto se observa en el

140 Puede consultarse un análisis de la estructura organizacional de la APN en INAP (2022).

organigrama oficial (Figura 3.5) donde está representada por encima del resto de los ministerios, pero sin fijar con claridad líneas de vinculación jerárquica.

Figura 3.5. Estructura organizativa de la APN argentina



Fuente: <https://mapadelestado.jefatura.gob.ar/organigramas/autoridadesapn.pdf>

A partir de su creación en 1994, la JGM contiene la mayoría de los órganos rectores, los cuales se abocan a la reglamentación de una variada cantidad de tareas que van desde la gestión del empleo hasta los estándares tecnológicos. Como analizaremos más adelante, estas labores han adquirido creciente relevancia.

Hechas las aclaraciones del caso, es conveniente iniciar el recorrido histórico propuesto en relación con esta organización tan compleja que es la APN argentina.

La Jefatura de Gabinete de Ministros contiene la mayoría de los órganos rectores.

3.2 La línea de base

En esta sección realizamos una descripción de las principales transformaciones que la APN argentina ha registrado desde 1983 hasta el presente.

El punto de partida elegido para este capítulo no es azaroso: el último retorno a la normalidad institucional. Tal momento, además de marcar una fecha clave de la historia nacional, incorporó una serie de valores vinculados al Estado de derecho a la larga serie de políticas de reforma y modernización.

Estas políticas no tuvieron una dirección unilineal: en los casi cuarenta años de democracia hubo distintas perspectivas de abordaje (ya hemos mencionado el fenómeno de las «capas geológicas» en el

Capítulo 1), como así también fueron distintos los diagnósticos sobre la situación de la Administración Pública y variados los instrumentos y dispositivos de operación sobre estructuras y mecanismos de coordinación que se ensayaron.

Para analizar la trayectoria seguida, en esta sección trabajamos sobre tres acápites: en el primero transcribimos muy brevemente los principios alrededor de los cuales se organizan las estructuras de la APN; en el segundo, analizamos el creciente nivel de complejidad en términos de cantidad de temáticas y nivel de especialización organizativa; finalmente, en el tercero se detallan las transformaciones en los mecanismos de coordinación —entre unidades y hacia el interior de cada una de ellas— de acuerdo con la clasificación mintzberiana presentada previamente.

3.2.1 Las ideas subyacentes al desarrollo de las estructuras estatales

Más allá de sus múltiples antecedentes históricos, la organización de la Administración Pública alrededor de sistemas de gestión especializados bajo lógicas normalizadoras es un proceso concomitante a la construcción del Estado moderno. Así, avanza tanto con la centralización del poder en la corona como con el despotismo ilustrado, para consolidarse bajo principios todavía vigentes en la estela de la Revolución Francesa (Maintz, 1985; Sánchez González, 2001; Ruffolo, 1986).

Esta transformación en el Estado resultó ser fundamental para la instauración del sistema de producción capitalista (Weber, 1944), pues hizo posible reducir la arbitrariedad característica de las formas de dominación basadas en la tradición y en el carisma, de manera que estableció las bases de un poder racional-legal apoyado en la previsibilidad de la administración burocrática.

Surge así la división funcional en ministerios que se instauró con las reformas napoleónicas en Francia y que, desde allí, influyó en la organización de los países en buena parte del mundo (Covarrubias, 2007; Mayntz, 1985, p. 34). Los ministerios son el elemento clave del orden burocrático estatal al constituir «... sectores jurisdiccionales estables y oficiales organizados en general y normativamente, es decir, mediante leyes u ordenamientos administrativos» (Weber, 1985, pp. 9-10).

Los principios racionalizadores que definen la organización del Estado funcionan como un telón de fondo en torno al cual se refleja en las administraciones públicas la historia y la sociedad de cada país y de cada momento histórico. Así, la creciente complejidad de la sociedad contemporánea ha generado un organigrama de mayores dimensiones horizontales y verticales.

Dentro de los múltiples factores que influyen en la evolución, nos interesa destacar la dimensión de lo tecnológico —que, entre otras cosas, induce a diferenciar cada vez más a los equipos de trabajo— y la proliferación de normas del armazón¹⁴¹ jurídico que establece formas y límites al funcionamiento del Estado y a su relación con la Sociedad (Estado de derecho) (Subirats, 1994; Pinto *et al.*, 2003).

¹⁴¹ Dicho con propiedad, la proliferación de normas es consecuencia de los factores que hacen cada vez más complejo el aparato estatal. Ahora bien, una vez institucionalizadas, pasan a ser un factor que influye en la evolución de las estructuras.

Estos son los elementos de fondo que explican buena parte de la transformación estatal y que estarán presentes en nuestro análisis.

Por supuesto que sabemos que, independientemente de las dimensiones mencionadas, existen fuerzas e intereses que dejan huella en las estructuras —como, por ejemplo, las necesidades coyunturales de la política y/o del orden organizacional—, y que explican muchas de las variaciones que finalmente ocurren. No obstante, consideramos que, en el largo plazo, estos factores coyunturales terminan subordinándose a las tendencias más estructurales.

Lo concreto es que, en la actualidad, las administraciones públicas han instituido el abordaje racionalizador de las estructuras a partir de una serie de parámetros normativos que establecen de manera estandarizada y formal la división del trabajo y la coordinación de unidades¹⁴².

De esta forma, se ha consolidado un ordenamiento de la Administración Pública que incluye la misión y las funciones (u objetivos y acciones) de cada unidad, como así también el nivel asignado dentro de las cadenas jerárquicas establecidas que, en la APN, como vimos, implican seis niveles que van desde ministerios hasta coordinaciones.

Los grupos de unidades que son parte de una jurisdicción (ministerio o secretaría de rango ministerial) están vinculados en un orden piramidal jerárquico que tiene su cúspide en la máxima autoridad desde donde se estructuran los flujos de autoridad (descendente) y comunicación formal (ascendente y descendente).

Este orden piramidal es la principal vía de coordinación de unidades, lo que se conoce como «modelo de integración vertical». Para esto, a la hora de definir las funciones de cada caso, se le asigna a la unidad vértice la responsabilidad general, mientras que a las unidades subordinadas se les encargan subprocesos (o subfunciones) y se especifica su calidad de asistentes de la unidad responsable primaria.

Uno de los espacios en donde este tipo de configuración es débil es en la articulación horizontal, particularmente si esta implica el trabajo conjunto entre dos unidades de diferentes jurisdicciones. En estos casos, se prevén tres tipos de responsabilidad, de primer, segundo y tercer orden que, en trazo grueso delimitan las siguientes responsabilidades:

- Primer orden: el liderazgo político e institucional y, consecuentemente, prioridad en la fijación de tiempos y gestión de la agenda.
- Segundo orden: intervenir en la construcción de la agenda y eventual poder de veto sobre alguna dimensión del trabajo.
- Tercer orden: estar presente/informado de la gestión en curso.

142 Un paso crucial del sistema racionalizador es el que relaciona las estructuras con el presupuesto. Este paso es fundamental, pues se trata de dos caras de una misma moneda: el presupuesto asigna recursos y la estructura la autoridad para usarlos. No tenemos espacio aquí para tratar este tema importante.

Los flujos determinados por esta vía son custodiados por empleadas/os públicas/os profesionalizadas/os que, en el desempeño de sus tareas sustantivas, observan las normas subyacentes al Estado de derecho y otorgan a la ciudadanía seguridades de cumplimiento de la ley y continuidad de los órganos administrativos.

En cuanto a las características centrales de este ordenamiento, destacamos:

1. La división del trabajo con funciones y tareas claramente definidas.
2. El establecimiento de líneas jerárquicas que respetan el criterio de la unidad de mando (cada unidad recibe órdenes únicamente de la posición inmediatamente superior).
3. La coordinación jerárquica organizada a partir de un dibujo piramidal que tiene su vértice en el gabinete presidencial.
4. La relativa estabilidad de las unidades que son la base de la continuidad de la administración.

Sobre estos principios generales, se montan las citadas demandas y necesidades coyunturales que hacen más compleja la configuración estructural por la imbricación en el conjunto de las diferentes lógicas. Un listado, necesariamente incompleto, de elementos que se ponen en juego de manera cotidiana en el ordenamiento estructural, sería el siguiente:

- La tendencia hacia la proliferación de estructuras como parte de una agenda estatal siempre en expansión.
- Las dificultades para evitar superposiciones y lagunas entre jurisdicciones con temas con puntos de contacto.
- Las complejidades en la coordinación de tareas con otros niveles del Estado (provincias y municipios) y otros poderes¹⁴³.
- Las tensiones y diferenciaciones entre las estructuras sustantivas y las de apoyo administrativo —jurídica, contable, de personal, patrimonio, etc.— cuya lógica se articula con órganos rectores más que con necesidades jurisdiccionales.

Como forma de resumir un tema que excede por mucho el espacio que podemos dedicarle aquí, digamos que la conjugación de los tres elementos que venimos trabajando —forma divisional, Estado de derecho y primacía de la lógica racional/legal— es lo que explicaría que el formato napoleónico (su criterio piramidal y su manera de dividir el trabajo y coordinar el conjunto) se haya mantenido con pocos cambios, a pesar de las profundas y decisivas transformaciones sucedidas en los últimos dos siglos.

Como veremos, hubo coincidencia en considerar que existen fuertes tensiones entre este modelo y las necesidades desatadas por la Cuarta Revolución Industrial. En tal sentido, muchas/os consideraron que no está lejana la hora en que sus supuestos principales sean parte de la historia, pero otras/os se mostraron

¹⁴³ Acerca de la coordinación intergubernamental, ver Cao *et al.* (2016).

escépticos y destacaron su resiliencia para superar desafíos por más de doscientos años, aun pagando costos en términos de eficiencia.

3.2.2 La división horizontal y vertical: la creciente complejidad de la estructura orgánico-funcional de la APN

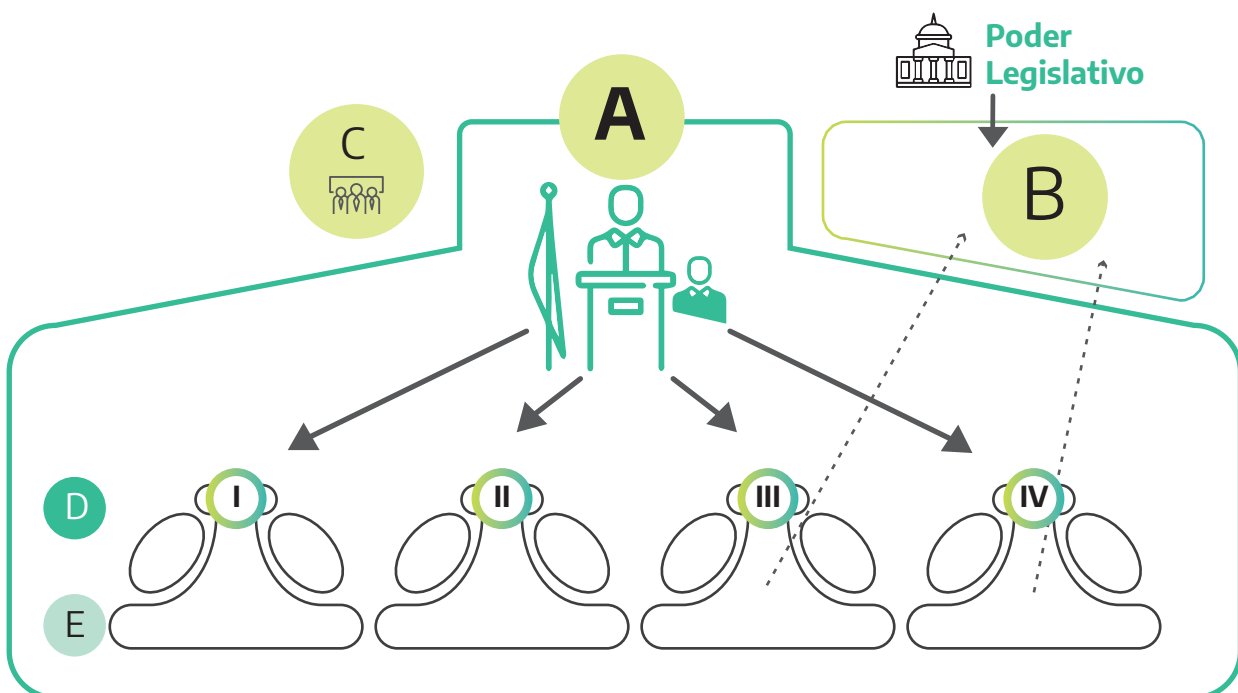
Pasemos ahora a analizar la evolución de las unidades organizativas de la APN. Para ello, la dividiremos bajo la conceptualización de segmentos fundamentales que ya presentamos: *ápice estratégico*, *staff de apoyo*, *tecnoestructura*, *línea media* y *núcleo de operaciones*.

Como adelantamos, la forma divisional (configuración estructural a la que puede asimilarse la APN) se caracteriza por vincular estrechamente en una sede central al *ápice estratégico* con el *staff* de apoyo y, especialmente, la *tecnoestructura*. De esta forma, confluyen en ella una profusa variedad de funciones relacionadas, por un lado, con la conducción y la articulación con el entorno, y, por otro, con tareas de coordinación (planificación, normalización de procesos, asesoramiento global y puntual).

La conformación de una sede central en la forma divisional se justifica en la necesidad de consolidar un núcleo técnico y de poder, capaz de contrarrestar sus «naturales» tendencias hacia la fragmentación.

En la Figura 3.6 presentamos el esquema de la correspondencia de los segmentos fundamentales con las distintas áreas que conforman la APN.

Figura 3.6. La APN centralizada como forma divisional



Fuente: Blutman y Cao (2022).

La sede central involucra tres tipos de unidades (A, B y C), cuya conjunción permite concentrar conocimiento y redes de coordinación, desde donde —en un marco divisional— se pueden desplegar las funciones de conducción estratégica. Está compuesta por:

- A: el ápice estratégico representado por la Presidencia de la Nación, la Jefatura de Gabinete de Ministros y el Gabinete presidencial.
- B: la tecnoestructura, compuesta por el conjunto de los órganos rectores¹⁴⁴ de la APN y el Poder Legislativo (cabe remarcar que este último es un elemento externo a la sede central).
- C: el *staff* de apoyo integrado por el cuerpo de asesoras/es presidenciales y por algunas funciones que desarrollan las secretarías con rango ministerial.
- D (I-II-III-IV): la línea media, conformada por las unidades ministros en su rol de máxima autoridad de sus respectivos ministerios. Esta línea media tiene una transición hacia el núcleo de operaciones a través de los niveles políticos dentro de cada ministerio (secretarías y subsecretarías, Figuras 3.4 y 3.5).
- E: el núcleo de operaciones compuesto por las personas encargadas de realizar las acciones concretas. En este ámbito, se inscriben los tres niveles directivos de nivel operativo: direcciones generales/nacionales, direcciones simples y coordinaciones (Figura 3.2).

A continuación, exponemos algunas precisiones y aclaraciones sobre este esquema.

En primer lugar, hacer notar que la/el «presidenta/e» o «jefa/e de Gabinete» son puestos de trabajo más que unidades. Si tomamos las unidades respectivas (por ejemplo, unidad presidente), vemos que en ellas hay segmentos que funcionan como ápice estratégico, otras como *staff* y otras como apoyo.

Salvedades por el estilo podrían hacerse para varios de los elementos (unidades/puestos de trabajo) a las que asignamos categorías. Si bien es un tema que es preciso tomar en cuenta, cada posición tiene —por lo general— una arista dominante dentro de su pluralidad funcional.

Un caso límite en este sentido es el doble rol de las/os ministras/os: ápice estratégico como miembros del Gabinete presidencial y línea media como conducción de la división/ministerio. Este doble rol crítico de la línea media dentro de la forma divisional es resaltado por Mintzberg (1995).

Un último elemento por destacar es que, a los fines de nuestro análisis, hacemos una interpretación amplia de la definición que Mintzberg da al concepto de tecnoestructura. Incluimos en ella tanto el establecimiento de reglas como su gestión como tecnología transversal (por ejemplo, el órgano rector respectivo desarrolla la metodología para elaboración del presupuesto y, asimismo, se encarga de hacerlas cumplir por las diferentes unidades del Estado).

¹⁴⁴ A los fines de nuestro análisis hacemos una interpretación amplia de la definición que Mintzberg da al concepto de tecnoestructura. Incluimos en ella tanto el establecimiento de reglas como su gestión como tecnología transversal (Por ejemplo, el órgano rector respectivo desarrolla la metodología para la elaboración del presupuesto y asimismo se encarga de hacerlas cumplir por las diferentes unidades del Estado).

3.2.2.1 La sede central: el ápice estratégico

Como hemos advertido, el ápice estratégico de la APN centralizada está integrado por los actores centrales del Poder Ejecutivo: la presidencia de la Nación —sin duda, institucionalmente la figura política más importante del país— y la JGM que ocupa, también innegablemente, un rol destacado¹⁴⁵.

La reforma constitucional de 1994 incorporó los artículos 100 y 101 donde se crea la figura y se fijan las atribuciones y obligaciones de la JGM. De ellos es posible deducir que, si bien la conducción política sigue siendo ejercida por la/el presidenta/e de la Nación, la nueva figura tiene importantes responsabilidades operativas, pues a ella se le asigna la responsabilidad de «ejercer la administración general del país», de manera que la habilita a cumplir importantes funciones jurídicas, presupuestarias y administrativas y de enlace con el Poder Legislativo.

Como veremos más adelante, desde la reforma constitucional, la JGM no solo ha recibido responsabilidades anteriormente reservadas a la/el presidenta/e —lo que constituye una relevante diferenciación vertical de las tareas de conducción central—, sino que, operando como un *primus inter pares* dentro del gabinete nacional, también se ha hecho cargo de tareas anteriormente adscritas al Ministerio del Interior en relación con la coordinación horizontal.

Aun así, las características propias del régimen presidencial argentino continúan confiriendo gran relevancia a la figura presidencial (Coutinho, 2022), y no son pocos los autores que destacan la cantidad de recursos que dispone el presidente para ejercer una conducción cuasi unilateral (Bonvecchi y Zelaznik, 2010).

En síntesis, de acuerdo con las potestades que le da la Constitución, la JGM debería ejercer una suerte de liderazgo de la gestión de la APN, complementario y subordinado al de la/el presidenta/e de la Nación.

La JGM no solo ha recibido responsabilidades anteriormente reservadas a la/el presidenta/e, sino que ha operado como *primus inter pares* dentro del Gabinete nacional.

3.2.2.2 La sede central: la tecnoestructura

Una de las ventajas de adoptar el marco mintzberiano es que su conceptualización permite identificar a la tecnoestructura, ámbito clave del orden organizacional de las administraciones públicas contemporáneas. En nuestro país, su rol es ejercido tanto por el Poder Legislativo como por una serie de unidades, los llamados «órganos rectores», de extensión y complejidad creciente.

En el primer caso, y como ocurre con todas las leyes, el Congreso de la Nación se encarga de aprobar los textos que, en el caso que nos ocupa, fijan los lineamientos principales alrededor de los cuales se desarrolla la actividad estatal. Así, son las leyes aprobadas por las cámaras de Diputados y Senadores las que se

¹⁴⁵ Veremos que la institucionalización de la JGM no ha terminado de madurar aún. Lo que hace que este rol de liderazgo tenga diferentes contenidos, de acuerdo con el papel que le asigne cada presidenta/e. Lo que es indiscutible es que, en todos los casos, su figura es relevante dentro del Gabinete nacional.

encargan de establecer instancias vitales de la existencia organizacional de las AP, como las relativas al empleo público, el orden ministerial, el régimen jurídico básico y la administración financiera.

En virtud de la división de poderes de los Estados modernos, el desarrollo de esta función no se realiza bajo la tutela del ápice estratégico (Presidencia de la Nación), lo que implica una situación excepcional que no siempre está presente en la bibliografía que analiza el funcionamiento de las administraciones públicas: el segmento más estratégico de la tecnoestructura es externo a la línea jerárquica de la organización (el Poder Ejecutivo).

Este desfase orgánico puede llegar a ser severo, pues no está de más recordar las diferencias entre los objetivos y las formas de conformación que tienen los poderes Ejecutivo y Legislativo, que eventualmente puedan devenir en enérgicas contradicciones si tienen una tonalidad política divergente.

Si bien esta potencial disonancia está siempre presente, en los hechos, las leyes rectoras del orden estatal surgen generalmente a partir de proyectos realizados por el Poder Ejecutivo que el Legislativo eventualmente corrige o amplía. Esto es, no se recuerdan casos de proyectos legislativos de ordenamiento estatal aprobados en contra de la voluntad del Ejecutivo¹⁴⁶.

El otro segmento de la tecnoestructura remite a una serie de unidades dentro del PEN encargadas de poner en práctica las normas que rigen el orden y funcionamiento estatal. En las últimas décadas, estos organismos —conocidos, como vimos, como «órganos rectores»— están teniendo creciente incidencia en el funcionamiento de la APN, ya que son ellos los que fijan los estándares que orientan su actividad.

Cabe hacer notar que, con significativas distinciones, este tipo de unidades forman parte de las distintas administraciones del continente americano, siendo incluso objeto de particular interés de la literatura especializada¹⁴⁷.

En nuestro país, los principales órganos rectores son: la Oficina Nacional de Contrataciones (ONC), la Oficina Nacional de Presupuesto (ONP), la Oficina Nacional de Empleo Público (ONEP), la Oficina Nacional de Tecnologías Informáticas (ONTI), la Agencia de Administración de Bienes del Estado, el Tribunal de Tasaciones de la Nación, el Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP [capacitación y formación de trabajadoras/es públicas/os]), la Dirección Nacional de Diseño Organizacional y la Procuración del Tesoro de la Nación. Paralelamente a otras funciones propias de sus incumbencias, también cumplen tareas de rectoría en los temas propios el Ministerio de la Mujer, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, y la Agencia Nacional de Discapacidad.

No estrictamente como órganos rectores, pero complementarios de estos, ocupan un lugar importante dos órganos abocados al control: la Sindicatura General de la Nación (SIGEN) y la Auditoría General de la Nación (AGN)¹⁴⁸; de manera más indirecta, la Oficina Anticorrupción.

146 Sí hay casos de demora o de no presentación de proyectos que serían rechazados, o la resignada aceptación de cambios no deseados a cambio de la aprobación del resto del paquete normativo.

147 Por ejemplo, Peters & Savoie (1996) destacan el significativo rol de lo que llaman *central agencies* —es decir, órganos rectores— en el sector público de los EE. UU.

148 Cabe aclarar que la AGN es un órgano externo dependiente del Poder Legislativo.

El profuso conjunto de organismos de este tipo, vinculados con el resto de la APN por lazos fundamentalmente horizontales, tiene a cargo una tarea vital: establecer parámetros comunes para un importante número de procesos transversales. Ello implica que, no importa de qué área dentro de la APN se trate, a la hora de llevar a cabo una serie de procesos —entre los que se destacan el reclutamiento de agentes, la capacitación, la incorporación de tecnologías, las contrataciones, la programación presupuestaria y el mismo diseño de las estructuras—, todas las áreas deben ajustarse a las especificaciones fijadas por la tecnoestructura.

Aquí corresponde hacer una acotación: en los hechos, el rol de rectoría desarrollado por estos órganos tiene autoridad y formas de ejecución muy diferenciados. En efecto, si bien en casi todos los casos son los encargados de dictar normas reglamentarias y procesales a partir de una ley marco, no siempre tienen participación y/o control en los procesos ni tampoco poder de policía para actuar en casos de desvío. Todos estos son temas sujetos a debate, como veremos más adelante.

En este sentido, no debe perderse de vista que el carácter de órgano rector es algo relativamente reciente, que fue ganando entidad con el tiempo, pero que aún no está plenamente institucionalizado. Si bien muchas de las oficinas rectoras tienen antecedentes de casi un siglo —por ejemplo, la Oficina de Presupuesto o la de Empleo Público—, en el momento de su creación no tenían —de hecho y/o de derecho— todas las potestades que hoy se le asignan a un órgano rector.

Un momento sin duda fundante en este nuevo recorrido ocurrió con la puesta en marcha de lo dictado por la Ley 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de control del Sector Público Nacional, que creó cuatro órganos rectores de vital importancia en términos presupuestarios (Schweinheim, 2017). Vimos sus características con algún detalle en el Capítulo 2 sobre tecnología, al vincular su rol con el sistema digital e-SIDIF.

Establecer parámetros comunes tiene varios objetivos. El principal es garantizar la vigencia del Estado de derecho, la transparencia y publicidad de los actos de gobierno y la autonomía estatal (obstaculizando la posibilidad de captura de las distintas áreas públicas por parte de intereses particulares o privados).

La variedad de órganos rectores nos permite observar la notable diversidad de procesos reglamentados de forma transversal en la APN argentina y, en su historia reciente, el progresivo énfasis que esta figura ha ido adquiriendo dentro de la tecnoestructura.

En todo caso, interesa destacar que estos procesos homogéneos son funcionales al principal rol que cumplen en una configuración divisional: actuar como mecanismo de integración, vital para contrarrestar la tendencia hacia la dispersión que tiene este formato organizacional.

Esto no solo es así porque al normalizar procesos se facilita su control —desde el ápice estratégico, las líneas medias, organismos externos a la APN y la ciudadanía—, sino también porque las normas fijan un estándar de isometría organizacional —i.e. de estructuras y procesos— que hace más fácil gobernar y coordinar al conjunto. Retengamos el concepto, sobre el que volveremos reiteradamente en este capítulo.

3.2.2.3 La sede central: *staff* de apoyo

Definimos como unidades del *staff* de apoyo aquellas que cumplen cuatro tipos de subfunciones que complejizan la mirada clásica de este segmento (Lunenburg, 2012), de acuerdo con las particularidades de las administraciones públicas:

1. Asesorar a la/el presidenta/e de la Nación en los temas de su interés y, ocasionalmente, ser vehículo técnico para su intervención directa.
2. Producir información y, ocasionalmente, supervisar algunas instancias del intercambio institucional con el entorno.
3. Desarrollar instancias de planificación.
4. Controlar de forma directa la producción normativa del PEN (principalmente, decretos), ya que, a través de esta función, se captura información y con ella es posible incidir sobre la marcha general de la actividad de las divisiones.

En relación con estas funciones, cabe presentar algunos comentarios.

Un segmento importante de la primera subfunción descrita se despliega desde oficinas de asesoras/es con mayor o menor incidencia en las tareas que lleva adelante el Estado. Como prevé Mintzberg (1995), este ámbito tiende a tener formas irregulares y, de hecho, es posible apreciar significativas variaciones del formato de los Consejos de Asesores, del *quantum* de su poder y de los temas clasificados como fundamentales en las diferentes presidencias.

Es claro que la gran cantidad de tareas que realiza el Estado hace inviable un *staff* de apoyo con expertas/os en cada uno de los temas en los que trabaja la APN. En su lugar, este segmento suele contar con cuadros académicos y/o políticos capaces de incidir en los grandes temas de la agenda política o hacer el seguimiento de alguna cuestión que la/el presidenta/e considera de su particular interés.

Adicionalmente, muchas veces las/os asesoras/es presidenciales impulsan decisiones por fuera de las áreas que son formalmente las responsables —a veces, con el consentimiento de la/el ministra/o respectiva/o y otras, más enrevesadamente, en contra de esa figura— o fungen de «banco de suplentes», una suerte de espacio en donde se preparan «planes B» para el caso en que sean necesarios recambios en áreas críticas.

Ocasionalmente, las acciones de asesoramiento estratégico terminan conformando espacios institucionalizados para la coordinación e intervención, como el vigente Consejo Nacional de Políticas Sociales. Esta unidad, de existencia paralela a las oficinas sustantivas encargadas de temas sociales (por ejemplo, los ministerios de Desarrollo Social y de Salud), da volumen a la intervención de la/el presidenta/e en las políticas sectoriales. Hasta aquí, si bien es un tema debatible, como no tiene responsabilidad primaria sobre la materia, consideramos que puede ser clasificada como *staff*.

En los casos de las secretarías de rango ministerial que se ocupan de temas sustantivos —como, por ejemplo, la Secretaría de Programación para la Prevención de la Drogadicción y la Lucha contra el Narcotráfico que, entre 1995 y 2019 dependió de Presidencia— consideramos que debe clasificarse como una división más, equivalente a cualquier ministerio (con la situación de depender directamente de la/el presidenta/e y no de la JGM).

En cuanto a la segunda subfunción (producción de información y relación con la sociedad civil), encontramos unidades como la Agencia Federal de Inteligencia o la Secretaría de Comunicación y Prensa. Aquí corresponde diferenciar esta unidad —responsable de la comunicación presidencial— de la Secretaría de Medios y Comunicación Pública (dependiente de la JGM) que sería encargada sectorial (y, en tal sentido, una división o cuasidivisión).

En el tercer caso (planificación), decidimos ubicarla aquí dada la perspectiva estratégica —dirigida a delinear grandes líneas de acción— que toma este tipo de áreas en las últimas gestiones gubernamentales¹⁴⁹. De más está decir que las unidades que realizan programaciones —como, por ejemplo, la presupuestaria— desarrollan, más bien, una función de tecnoestructura. De igual forma, las planificaciones sectoriales son parte de cada división, por lo menos hasta que se cree un órgano rector en la materia que unifique criterios y perspectivas.

Respecto a la cuarta y última subfunción (apoyo para la producción normativa), decidimos situarla como parte de la función *staff*, porque, en los hechos, la asesoría sustantiva es una dimensión importante de la actividad: cuando llega una normativa para ser firmada por la/el presidenta/e, no solo se la evalúa técnicamente —como parte del entramado jurídico estatal—, sino que se aprovecha para analizarla como parte de las políticas públicas en desarrollo.

Actualmente, y en concreto, en el ámbito del *staff* de apoyo hay tres tipos de unidades: las secretarías de rango ministerial, las unidades *ad hoc* —como, por ejemplo, el citado Consejo Nacional de Políticas Sociales— y dos redes de asesoras/es presidenciales que dependen, una, directamente de la/el primera/er mandataria/o y, otra, de la Secretaría General.

Ahora bien, no todas las funciones ni unidades que dependen de Presidencia las clasificamos como parte de las unidades *staff*. También aquí tenemos varios casos diferenciados:

- Unidades que cumplen el rol de divisiones (el citado caso de la Secretaría de Programación para la Prevención de la Drogadicción y la Lucha contra el Narcotráfico; en el organigrama vigente, la Agencia Nacional de Discapacidad [ANDIS] y la Agencia Regulatoria Nuclear [ARN]).
- Unidades que asimilan sus tareas a las de la tecnoestructura (Sindicatura General de la Nación, la Oficina Anticorrupción y la Procuración del Tesoro).
- Unidades que cumplen funciones de apoyo administrativo y custodia de la seguridad de la/el presidenta/e. La mayoría de estas unidades son parte de la Secretaría General (por ejemplo, Casa Militar o Ceremonial), pero también hay otras que se vinculan directamente con la/el primera/er mandataria/o (como la Coordinación Institucional o la Unidad Secretaría Ejecutiva).

149 En igual sentido, el Programa Argentina Futura (anteriormente Argentina 2030) es un tipo de unidad que asimilamos a la función *staff*.

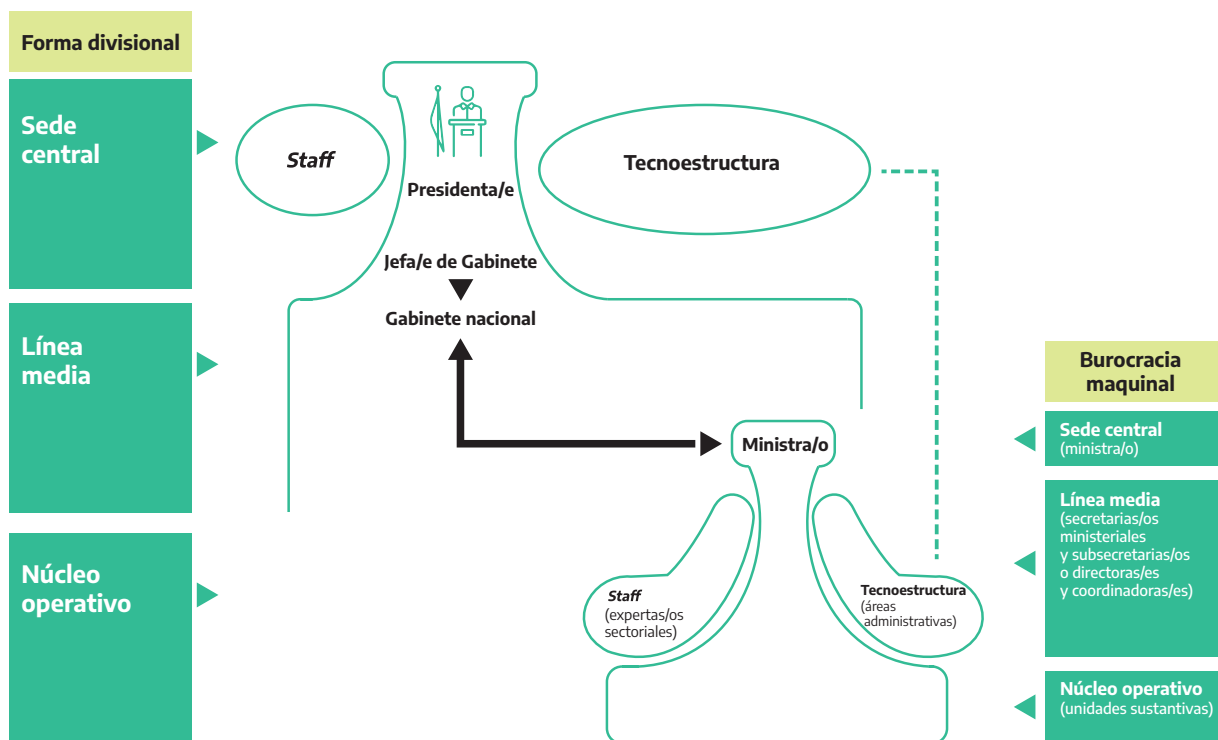
3.2.2.4 La línea media: las/os ministras/os del Gabinete presidencial

La línea media de la APN —responsable de la mediación funcional entre el ápice estratégico y el núcleo de operaciones— está conformada por las unidades de conducción superior de las jurisdicciones (las unidades ministro) que en tal condición son, asimismo, miembros del Gabinete presidencial. Estas unidades cumplen un triple rol:

1. Ser máximos referentes de temas y funciones, con influencia directa en la mirada presidencial y del Jefe de Gabinete sobre el sector. En este rol, las/os ministras/os están más cerca de ser parte del ápice estratégico que de la línea media.
2. Operativizar el plan de gobierno, enlazando a la/el presidenta/e con el ámbito específico de cada jurisdicción: el rol clásico de línea media.
3. Ocupar el rol de ápice estratégico de cada jurisdicción/división en tanto, como ministras/os, titulares de ella.

En la Figura 3.7 se presenta, de forma esquemática, la correspondencia en la clasificación de los segmentos fundamentales según se vea desde la perspectiva de la APN (forma divisional) o desde cada ministerio, en donde se resalta el citado doble rol.

Figura 3.7. Correspondencia de los segmentos fundamentales



Fuente: elaboración propia con base en Mintzberg (2015).

En su rol de línea media, cada ministra/o debe hacer consistentes los objetivos estratégicos que determina la/el presidenta/e con los objetivos y funciones concretas desarrolladas en su jurisdicción (Halliburton, 2006). Estos contenidos se institucionalizan en las leyes de ministerio¹⁵⁰ que las/os presidentas/es aprueban al inicio de la gestión al asignar las competencias a cada ministerio¹⁵¹. No obstante, tanto la gestión como la supervisión de esas competencias queda a cargo de cada ministra/o, quien goza de amplia autonomía frente a la/el presidenta/e y a la/el jefa/e de Gabinete.

Esa autonomía se extiende a todas las primeras aperturas, dado que el diseño divisional que respeta la estructura organizativa de la APN argentina implica que cada jurisdicción puede obrar con gran independencia de las restantes. Para poder hacerlo, cada una de ellas cuenta con el conjunto de componentes requeridos para su funcionamiento tanto en lo que hace a tareas sustantivas como de apoyo.

Según Mintzberg (1995), buena parte de la suerte organizacional de la forma divisional se juega en la capacidad de cumplir este doble rol por parte de la línea media: mantenerse funcional tanto al ápice estratégico como al respectivo núcleo operativo.

Cada jurisdicción cuenta con un gabinete de asesoras/es ministeriales y con áreas de coordinación administrativa. El primero reúne a expertas/os que asesoran a la/el ministra/o en temas de su interés, generalmente con relación a temas sustantivos de su gestión. Las segundas son responsables de establecer el diálogo con las unidades de la tecnoestructura de la sede central. Aquí ocurre una inevitable tensión entre las necesidades, dada la especificidad de cada ministerio y las pretensiones de normalización homogénea para todo el Estado de los órganos rectores.

Cada miembro de la línea media o cada ministra/o se encarga de supervisar el núcleo de operaciones de cada jurisdicción/división. Allí, la dinámica de coordinación vertical se transmite por cadenas jerárquicas piramidales con potestades de supervisión directa sobre tareas sistematizadas por normas.

3.2.2.5 El núcleo de operaciones de la APN argentina

El núcleo de operaciones de la APN es el responsable de la gestión de los contenidos específicos/sectoriales. Para avanzar en su análisis debemos complementar el abordaje global que venimos haciendo de la APN con el análisis de cada una de las divisiones (ministerios/secretarías presidenciales), actividad relevante dada la autonomía de cada una de ellas.

¿Cuál es la configuración organizacional más funcional para la forma divisional que tiene la APN? Recordemos que esta configuración organizacional debe ayudar a cumplir con tres objetivos que pueden atravesar situaciones contrapuestas:

¹⁵⁰ Sin desmedro de que esté también presente alguna ley que determine cuestiones específicas, como por ejemplo, el caso de la Ley 26.485 de Protección Integral de las Mujeres y el Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad.

¹⁵¹ En algunos casos reformuladas durante su período presidencial.

1. Desplegar las acciones y alcanzar los objetivos fijados a la división/ministerio.
2. Permitir el seguimiento de su accionar por parte del ápice estratégico (Presidencia/JGM).
3. No desmembrarse del conjunto estatal, situación que es buscada alrededor de sistemas transversales y cierta isometría institucional.

Considerando los objetivos mencionados, parece razonable que las divisiones/ministerios de la APN centralizada tomen la forma de burocracias maquinales. Este tipo de esquema organizacional facilita tanto las tareas de seguimiento y coordinación ejercidas desde ápice estratégico como así también promueve una cultura organizacional observante de las normas elaboradas por la tecnoestructura.

Inciden en la tendencia hacia la burocracia maquinales dos cuestiones adicionales:

- La contingencia temporal que hace a las organizaciones más burocráticas cuanto más antiguas, dada la tendencia a la institucionalización que promueve el poder para fortalecerse.
- Las exigencias que sobre la APN argentina imponen tanto el Estado de derecho como los otros poderes y órganos de control.

A continuación, analizamos, desde diferentes perspectivas, la situación del núcleo operativo.

El ordenamiento en el núcleo operativo: los niveles jerárquicos en cada ministerio (división)

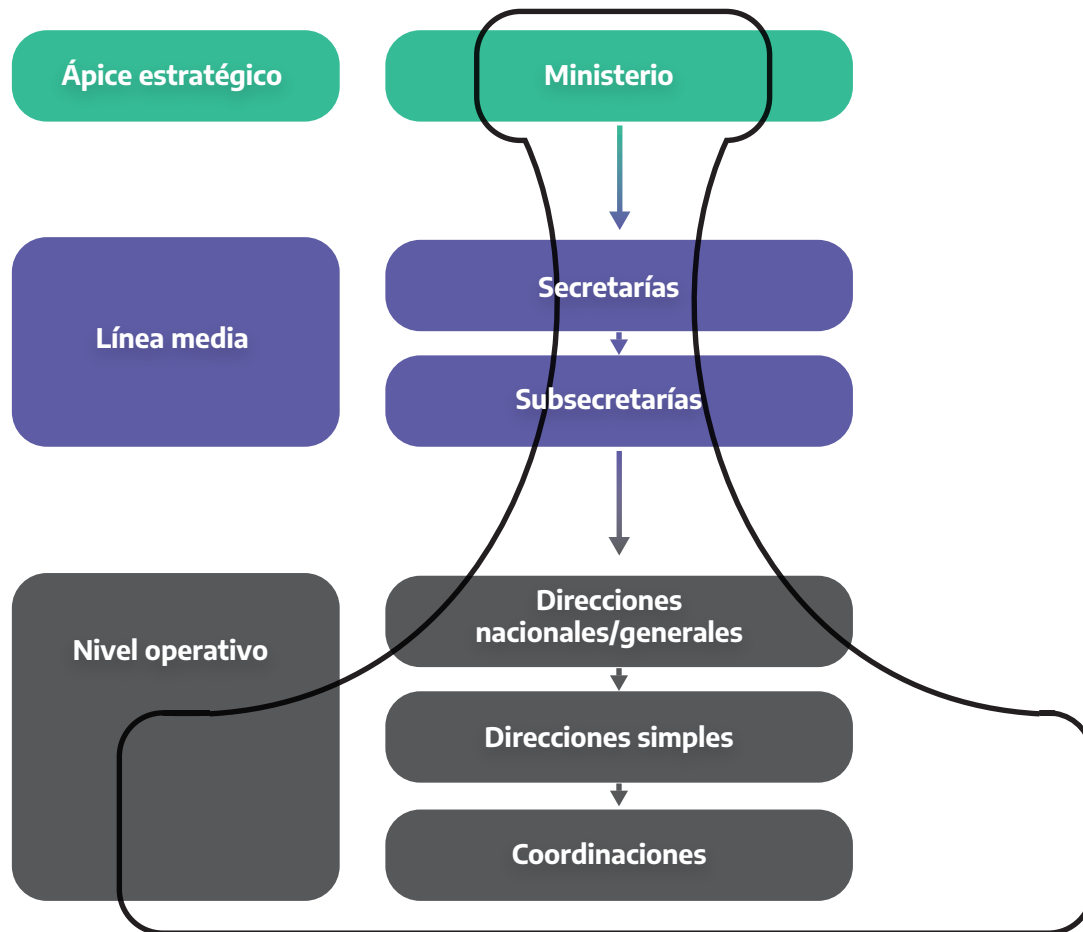
Al observar la cantidad de niveles jerárquicos en que se divide el proceso de asignación de funciones y supervisión de tareas en cada ministerio, se observa que, en el ámbito político, no se registran grandes variaciones desde 1983 hasta el presente. En otras palabras, la línea media —desde la/el presidenta/e de la Nación y la/el jefa/e de Gabinete hasta el núcleo operativo— se ha sostenido a lo largo del periodo en tres niveles: ministra/o, secretaría y subsecretaría¹⁵² (Figura 3.10).

En el caso de las jerarquías en los niveles operativos, se registran algunas interrupciones históricas a destacar. Entre los principales cambios detectados, que implicaron distintas modalidades de conducción a lo largo de estas décadas, se encuentra la progresiva desaparición de las jefaturas departamentales y la consolidación de las figuras de directora/or nacional o general y las direcciones simples. Con posterioridad a 2015, comenzó a ganar terreno organizativo la posición de coordinadora/or dentro de un régimen de cargos con funciones ejecutivas (Figura 3.8).

La persistencia de un mismo número de niveles jerárquicos demuestra una importante continuidad en el nivel de especialización vertical.

152 Durante los noventa, en el marco del ajuste estructural, durante un período muy breve desaparecieron las subsecretarías. En 2018, se crearon las secretarías de Gobierno, un tipo intermedio entre ministerio y secretaría ministerial.

Figura 3.8. Especialización vertical de la línea media y operativa del Estado argentino desde la perspectiva de cada división/ministerio



En verde: conducción política.

En violeta: línea media.

En gris: conducción operativa.

Fuente: elaboración propia con base en Mintzberg (1995).

En la Figura 3.8 se aprecia la división de las categorías jerárquicas en los tres niveles que existen dentro de cada jurisdicción (ápice estratégico, línea media y nivel operativo), los que, como observamos en la Figura 3.7 replican la estructura que existe a nivel global¹⁵³.

En ese sentido, cada ministra/o es el ápice estratégico de su jurisdicción y, en esa línea, cada secretaria/o y subsecretaria/o constituiría su línea media. Luego, las direcciones y coordinaciones representarían el ámbito operativo en relación con la toma de decisiones¹⁵⁴.

¹⁵³ Se destaca que, recientemente, por iniciativa de la Dirección Nacional de Diseño Organizacional, la presentación tradicional de estos niveles se ha complejizado, como se ve reflejado en <https://mapadestado.jefatura.gob.ar/>. Aun así, esta nueva forma de presentar la información no afecta a la interpretación que aquí se sugiere de los niveles jerárquicos.

¹⁵⁴ En los hechos, muchas direcciones nacionales tienen un rol mixto entre conducción operativa y parte de la línea media.

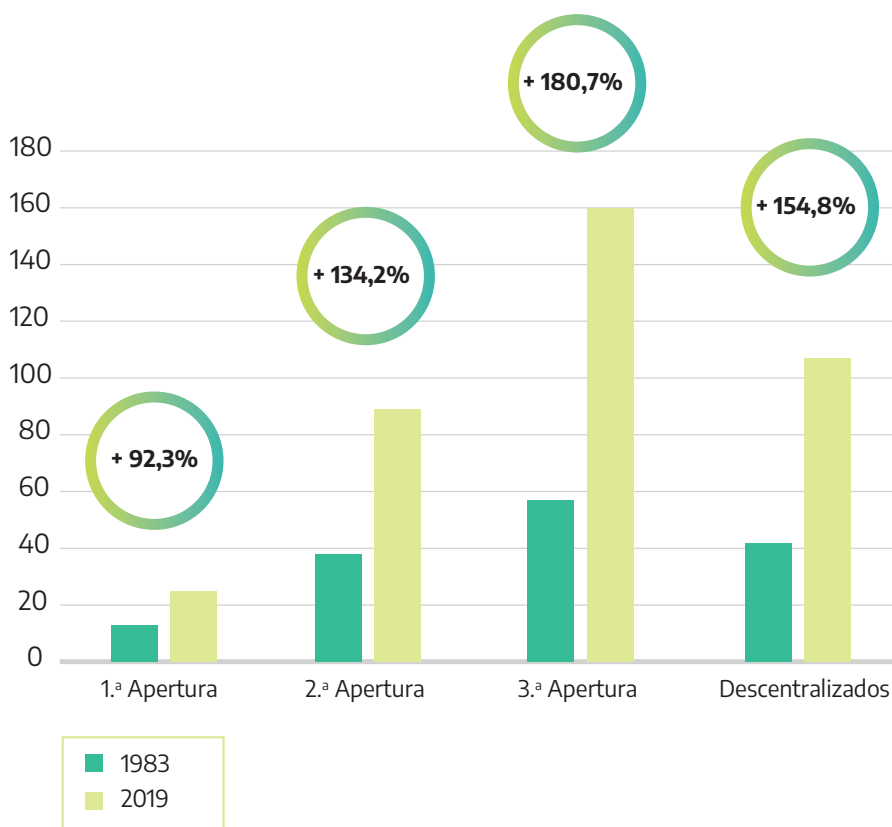
Esta descripción explicita el carácter de organización completa de cada jurisdicción, esto es, uno de los elementos que explican su amplia autonomía. Esto se complementa con el artículo 100 de la Constitución Nacional, donde se afirma que «El jefe de gabinete de ministros y los demás ministros secretarios cuyo número y competencia será establecida por una ley especial, tendrán a su cargo el despacho de los negocios de la Nación...»; y el artículo 99, donde se detalla que el control presidencial se realiza sobre los productos del trabajo de aquellos (es decir, no se involucra en la gestión divisional).

El ordenamiento en el núcleo operativo: la cantidad de unidades

Desde 1983, el núcleo operativo ha atravesado un proceso de creciente inflación de unidades y especialización horizontal.

En la Figura 3.9 se refleja el incremento de ministerios, secretarías ministeriales, subsecretarías y unidades descentralizadas. Más allá de las funciones de las nuevas unidades —que dependió de la agenda y lista de prioridades de cada gobierno—, el resultado es el de una mayor división del trabajo y, por ende, un mayor nivel de especialización¹⁵⁵.

Figura 3.9. La cantidad de unidades entre 1983 y 2021



Fuente: elaboración propia a partir de leyes de ministerios del período 1983-2021.

155 Sobre esta temática, la UPEF publicó un video en el canal de YouTube de INAP Argentina (https://www.youtube.com/watch?v=OY_aGuhpDmA&list=PLnPxupk33HKFre8H3c46aUWSYh3mb5SZ-&index=4).

En la Figura 3.9, puede observarse que, al comparar la cantidad de ministerios que integraban la primera apertura¹⁵⁶ en 1983 con los que se registraron en 2021, el incremento fue del 162 %. Se debe remarcar que, hasta 1994, solo era posible aprobar una estructura orgánico-funcional con ocho ministerios, con lo cual, el crecimiento de estas unidades comienza a partir de esa fecha.

Por su parte, las secretarías que dependen de los ministerios (segunda apertura) tuvieron un incremento del 134,2 % y las subsecretarías (tercera apertura) del 180,7 %.

En la Figura precedente, también se muestra que el aumento al total agregado de organismos descentralizados y autárquicos fue del orden del 154,8 %. El análisis de estas unidades resulta de vital importancia a la hora de indagar longitudinalmente la configuración estructural de la APN argentina teniendo como eje principal los problemas de coordinación organizativa, dado que, como demostraron Blutman y Cao (2022), los organismos descentralizados y autárquicos han sido quienes lideraron las tendencias hacia la fragmentación. Volveremos sobre el tema en otras secciones.

El ordenamiento en el núcleo operativo: 3) La especialización horizontal de los ministerios

Los cambios de nombre, misión y visión institucionalizados en las distintas unidades que han conformado el aparato estatal tornan intrincado el análisis longitudinal (diferenciación de unidades de acuerdo con las tareas a realizar en un mismo nivel jerárquico) de la especialización horizontal de la APN argentina.

Para afrontar tal desafío, se ha historizado la incorporación de nuevas unidades a la primera apertura.

Lo primero que hemos detectado es la persistencia de un conjunto de funciones que han formado parte de la macroestructura estatal desde hace más de un siglo y medio, cuando ocurrió la sanción de la Constitución de 1853. Nos referimos a los ministerios de Interior, de Relaciones Exteriores, de Economía (Hacienda), de Defensa (Guerra) y de Educación.

La reforma constitucional de 1898 constituyó la primera oportunidad de ampliación del Gabinete al pasar el máximo de cinco a ocho ministerios. A partir de entonces, fue común que se incorporara al organigrama estatal el actualmente denominado «Ministerio de Obras Públicas». Desde mediados del siglo xx, se sumaron los ministerios de Salud y Trabajo.

Desde 1983 —con el importante hito de la reforma constitucional de 1994—, se han incorporado nuevos contenidos al Gabinete nacional hasta la configuración de 20 ministerios hacia 2020.

Dentro de los citados, un caso especial es el de la JGM que, como se ha dicho, no es, en principio, un ministerio de igual rango y jerarquía que los restantes. Más allá de ello, las ambigüedades de su perfil —destacado por expertas/os como Coutinho (2018)— y el hecho de que haya absorbido funciones que solía concentrar el Ministerio del Interior (Gené, 2012) nos inducen a incorporarla en el análisis del ápice estratégico.

¹⁵⁶ Vale la pena recordar que la primera apertura reúne tanto a ministerios como a secretarías presidenciales. En esta sección, se decidió analizar ministerios y secretarías por separado, ya que se los considera en función del rol que desempeñan en la APN argentina (los primeros integran la línea media y las segundas el *staff* de apoyo).

Buena parte de la creación de unidades ocurrida durante el período bajo análisis ha sido parte de un proceso de subdivisión de jurisdicciones¹⁵⁷.

Por ejemplo, el Ministerio de Justicia se separó del de Educación en 1992. Por su parte, los ministerios de Seguridad (2010) y de Transporte (2015) fueron unidades del Ministerio del Interior. Por otro lado, las funciones concentradas por el Ministerio de Desarrollo Productivo y el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca fueron parte del Ministerio de Economía en diversos períodos (Cao y Levy, 2023). En la actualidad, ambas funciones han retornado a Economía, ministerio que ha atravesado diferenciaciones e integraciones sucesivas (como fue el caso del Ministerio de Energía en 2015).

A la vez, del Ministerio de Obras Públicas surgió el actual Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat, anteriormente subsecretaría del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios hasta 2003. Además, tanto el Ministerio de Turismo como el de Cultura constituyen ramificaciones del Ministerio de Turismo, Cultura y Deporte.

Menos frecuentes han sido los procesos de creación de nuevas unidades. Estos procesos han operado en paralelo a la adopción de nuevas funciones y el desarrollo de políticas públicas *ad hoc* por parte del Estado. Se trata, por lo general, de trayectorias sinuosas, que implican muchas veces caminos de creación y de subsunción en otras áreas. Con ello nos referimos, particularmente, a lo que actualmente conocemos como Ministerio de Ambiente y como Ministerio de Mujeres, Género y Diversidad.

Las funciones del Ministerio de Ambiente ingresaron a la macroestructura estatal dentro de la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano en 1973, pero, como hacen notar Gutiérrez e Isuani (2013), fue desmantelada durante la última dictadura cívico-militar. Posteriormente, en 1987, reapareció el tema en el marco de la Subsecretaría de Política Ambiental en la Secretaría General de Presidencia. Luego, en la década de los noventa, reapareció en un Consejo *ad hoc* dependiente de Presidencia y en 1991 se creó la Secretaría presidencial de Recursos Naturales y Ambiente Humano. Por un breve lapso, esta Secretaría fue absorbida por la JGM, hasta que, en 2015 adquirió el estatus de ministerio.

Incremento de la especialización horizontal y la instalación de nuevos temas en la agenda del Gabinete presidencial.

De forma bastante similar, el caso citado del Ministerio de Mujeres, Género y Diversidad tuvo un antecedente en la Subsecretaría de la Mujer dentro del Ministerio de Desarrollo Social y de Salud, entre 1987 y 1989. En 1992, se creó el Consejo Nacional de las Mujeres que incorporó las funciones de la Subsecretaría de la Mujer. Este Consejo se transformó en el Instituto Nacional de la Mujer en 2017 y dio paso al Ministerio de Mujeres, Género y Diversidad en el 2019¹⁵⁸. A continuación, se presenta lo expuesto de forma gráfica.

157 Se trata de complejos procesos de subdivisión de funciones, potestades y recursos (presupuestarios, humanos, tecnológicos, edilicios, etc.) con características propias en cada caso. Aquí citamos algunos casos, abordados únicamente desde la perspectiva de los cambios en el organigrama.

158 Esta sintética historia fue elaborada a fines de visibilizar la incorporación de una función al organigrama estatal a partir de los ochenta. No obstante, vale la pena aclarar que, como señalan Lopreite y Gustá Rodríguez (2021), los cambios de posición, naturaleza y jurisdicción involucran profundas transformaciones en la gestión del género y la diversidad en tanto cuestión socialmente problematizada. En otras palabras, el proceso de esta función no tuvo nada de lineal en el organigrama estatal reciente.

Figura 3.10. Clasificación de unidades incorporadas a la primera apertura

Unidades de la primera apertura		
Históricas	Creadas en el proceso de especialización	Nuevas funciones
Interior	Justicia ¹⁵⁹	Ambiente y Desarrollo Sostenible
Relaciones Exteriores	Desarrollo Social	Mujeres, Géneros y Diversidad
Economía	Ciencia, Tecnología e Innovación	
Defensa	Agricultura, Ganadería y Pesca	
Educación	Desarrollo Productivo	
Salud	Seguridad	
Trabajo	Transporte	
Obras Públicas	Turismo y Deportes	
	Cultura	
	Desarrollo Territorial y Hábitat	
Caso especial: Jefatura de Gabinete de Ministros		

Fuente: elaboración propia con base en las leyes de ministerios aprobadas desde 1983.

En síntesis, en esta acotada descripción que recoge la historia reciente de las unidades que integran la línea media/el Gabinete presidencial de la APN argentina, quedan descritos los dos hechos que anticipamos: el incremento de la especialización horizontal y la instalación de nuevos temas en la agenda del Gabinete presidencial.

159 Si bien la función Justicia ya estaba presente en el gabinete creado por la Constitución de 1853, en aquel entonces —al igual que durante buena parte de la historia argentina—, se ubicaba dentro del Ministerio de Educación. En 1992, Justicia adquirió, de forma definitiva, la jerarquía ministerial y es por eso que ha sido creada como unidad organizativa en el proceso de especialización.

3.2.3 La coordinación horizontal y la integración vertical de la APN argentina

El repertorio de mecanismos de coordinación horizontal y vertical que ha implementado la APN argentina desde 1983 hasta el presente ha sido amplio y diverso. En este apartado, describiremos sucintamente los principales dispositivos desplegados en este sentido. Si bien trabajaremos fundamentalmente con el segmento centralizado, nos permitimos citar brevemente algunos elementos de los cambios ocurridos en la coordinación entre la administración central y la descentralizada.

3.2.3.1 Coordinación horizontal en la administración central

A continuación, se presenta una breve cronología de hitos que, persiguiendo diversos objetivos, han tenido alguna capacidad de incidir en los enlaces que articulan los segmentos fundamentales de la APN argentina.

Antes de pasar a ellos, no debemos perder de vista que uno de los problemas fundamentales de la actual configuración de la Administración Pública es su tendencia a la fragmentación. De esta forma, muchos autores han hecho notar cómo las reformas introducidas en los noventa —orientadas a mejorar la eficiencia en la prestación de los servicios públicos— no ha hecho más que incrementar los niveles de fragmentación organizacional (Christensen y Læg Reid, 2007).

De esta forma, se entiende que la combinación de medidas centradas en la delegación estructural, la hiperespecialización del trabajo y la desagregación funcional que fueron promovidas por la Nueva Gerencia Pública trajo aparejado un nivel preocupante de fragmentación estatal. La consecuencia más visible de este complejo proceso ha sido, en todo el mundo, el debilitamiento del control político y la capacidad de dar coherencia global a las políticas públicas (Peters, 2010). En cada país, las respuestas ensayadas para contrarrestar esta tendencia han sido diferentes.

En la Argentina, el período que inaugura el último retorno a la democracia comienza con una presidencia que, a pesar de ambicionar grandes cambios—en especial, en el diseño del régimen democrático—, poco pudo avanzar sobre el formato organizacional ante los severos condicionamientos fiscales y políticos (Rossi, 2021). Más allá de este contexto adverso, el regreso al Estado de derecho —y el fin del funcionamiento de bandas terroristas paraestatales— es un primer hito en términos del funcionamiento de la administración estatal (Figura 3.11).

Los noventa implicaron la recuperación de la iniciativa estatal al amparo de las políticas de ajuste estructural. Para el éxito de estas políticas, fue fundamental la construcción de un Ministerio de Economía fuerte y centralizador de la gestión económica, y de regulación de los servicios públicos a partir de la absorción del histórico Ministerio de Obras y Servicios Públicos (Azpiazu, 2002).

Un hito funcional de este proceso —el segundo del período (Figura 3.11)— es la progresiva creación de órganos rectores que hemos destacado en el apartado anterior. Dentro de estos, se destaca nítidamente la puesta en funcionamiento del Sistema de Administración y Control Financiero.

Como hemos advertido tanto en este como en el anterior capítulo, este Sistema sentó las bases de la gestión financiera del Sector Público a partir de la articulación de una serie de órganos rectores (ONP, ONCP, TGN, CGN, SIGEN y AGN) que dieron forma a una red integrada de administración con eje en el sistema presupuestario, el de crédito público, el de tesorería, y el de contabilidad.

De esta manera, y fundada sobre la idea de normalización centralizada y ejecución descentralizada, se establecieron unidades (los «órganos rectores») encargadas de dictar normas que reglamentaran los procesos administrativos de manera transversal. Es de hacer notar que, paradójicamente, la consolidación de órganos rectores fue paralelo a una creciente descentralización —vía creación de agencias autónomas, diseño de estructuras paralelas como las unidades ejecutoras o traspaso de funciones a provincias— de impacto contradictorio con la idea de articular y controlar la gestión administrativa (Martínez Nogueira, 2002; Cao y Vaca, 2007).

En 1994, se produjo la reforma constitucional y, en su marco, ocurrió el tercer hito con la creación de la Jefatura de Gabinete de Ministros (Figura 3.13.), que ha intentado ser una instancia de coordinación horizontal.

Esto es así más allá de la diversidad de intenciones que dieron pie a su nacimiento y de las distintas formas con que, cada jefe de Gabinete (20 en total hasta 2023), encarnó su papel dentro del Gabinete presidencial. Así, mientras que en algunos casos la JGM tuvo un rol fundamentalmente político, en otros su función más notoria ha sido la de coordinar la gestión, mientras que en un tercer caso ha tenido un rol mixto (Coutinho, 2018). Lo cierto es que, a pesar de existir un conjunto de iniciativas que se han desarrollado en el seno de la JGM, aún no se ha logrado institucionalizar un sistema robusto de coordinación en torno a esta unidad.

Esto puede justificarse en virtud de que, si bien desde una mirada de la dimensión administrativa parece obvio que los órganos rectores se integren a la JGM, quienes enfatizan el rol político de la Jefatura tienden a considerar que estos órganos representan un esfuerzo en términos de recursos y energía que exige más de lo que reditúa. En palabras de un entrevistado, «... implican una pesada carga administrativa que solo le saca agilidad a la JGM. Sería mejor que estos órganos estuvieran fuera de ella» (Entrevistado 55).

A dos años de la creación de la JGM, se desarrolla la primera iniciativa institucionalizante de coordinación que representa el tercer hito del período (Figura 3.11). Se trata del Gabinete Científico Tecnológico (GACTEC), creado mediante el Decreto 1273/1996, que nucleaba al Ministerio de Cultura y Educación; Economía y Obras y Servicios Públicos; Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto; Salud y Acción Social; Defensa; la Secretaría presidencial de Recursos Naturales y Ambiente Humano; y la Secretaría de Control Estratégico de la JGM.

El GACTEC fue el germen para el desarrollo de una novedosa figura: los gabinetes de coordinación transversal, que vinculan de forma horizontal (no jerárquica) distintas jurisdicciones para debatir una temática en particular. La reunión se realiza bajo la supervisión y seguimiento de la JGM, que lubrica las relaciones y garantiza la participación de las partes interesadas. Un ejemplo vigente de estas figuras es el Gabinete Nacional para la Transversalización de las Políticas de Género.

Otra actividad digna de mención, implementada por la JGM y cuarto hito registrado (Figura 3.11), fue la creación del Sistema Integral de Seguimiento y Evaluación de la Gestión (SISEG), creado a través del

Decreto 103/2001. Este sistema, que se proponía operativizar el seguimiento y evaluación de programas sustantivos (Grandi, 2015), tuvo dificultades para superar la etapa de instalación.

Con el cambio de paradigma de gestión en 2003, mejoraron las condiciones que facilitaron la coordinación. En el nuevo esquema, se produjo un fortalecimiento de la esfera de decisión política, lo que conllevó a la concentración del poder en el gabinete del Poder Ejecutivo —en donde hubo una tendencia hacia gabinetes más compactos— y alcanzó a todos los órdenes del Estado: las oficinas de la Administración Pública actuaron un poco más cercanas a las direcciones políticas; la articulación con el Poder Legislativo buscó una coordinación más estrecha; las descentralizaciones —de empresas públicas o de organismos del Estado— no implicaron mayor autonomía del decisor político ni obstáculos a la gestión o planificación del poder centralizado; entre otros (Cao *et al.*, 2015, p. 188).

En 2009, se detecta un quinto hito (Figura 3.11) con el lanzamiento del Programa de Apoyo a la Implementación de la Gestión por Resultados en la Administración Pública Nacional (PRODEV), que buscaba articular los dos núcleos coordinadores de la APN el Ministerio de Economía y la Jefatura de Gabinete. Más allá de ser un importante antecedente que toca un tema clave, el éxito de este programa fue escaso y alcanzó poco impacto concreto.

En 2013, con vistas a profundizar el proceso de monitoreo de la gestión de las políticas públicas sectoriales, la JGM desarrolló una nueva herramienta denominada Objetivos y Metas Estratégicos (OME). Si bien se buscaba sistematizar anualmente la planificación jurisdiccional a partir de la definición y medición de metas, pocos ministerios —y en número proporcionalmente aún menor, los organismos descentralizados— se incorporaron a esta iniciativa. Cabe aclarar que la adhesión a esta herramienta era voluntaria y que, al igual que el SISEG, estaba desconectada del SIDIF.

El cambio de signo en el gobierno en 2015 dio pie a una nueva iniciativa por parte de la JGM. Con ella se buscó «... incrementar la capacidad de centralización de la información, toma de decisión y coordinación» (Entrevistado 52). Aun careciendo de plena originalidad, esta iniciativa constituye un hito en la medida en que estableció un canal coordinador seminstitutionalizado (Figura 3.11).

El elemento nodal para la implementación fue un Tablero de control/comando que se nutría de la información que cada jurisdicción cargaba en relación con ciertas políticas estratégicas acordadas con las/os subsecretarías/os de la Jefatura. Asimismo, la JGM desarrollaba líneas informales de comunicación y coordinación para superar problemas en el caso de que estas políticas estratégicas encontraran algún impedimento fuera de la unidad responsable.

En paralelo, se transfirieron los órganos rectores de cuestiones administrativas desde la JGM al Ministerio de Modernización¹⁶⁰. De esta forma, la coordinación administrativa, percibida por las autoridades como «pesada cargada» (Entrevistado 3), descansaba en el referido ministerio, mientras la JGM se abocaba a la articulación del contenido sustantivo.

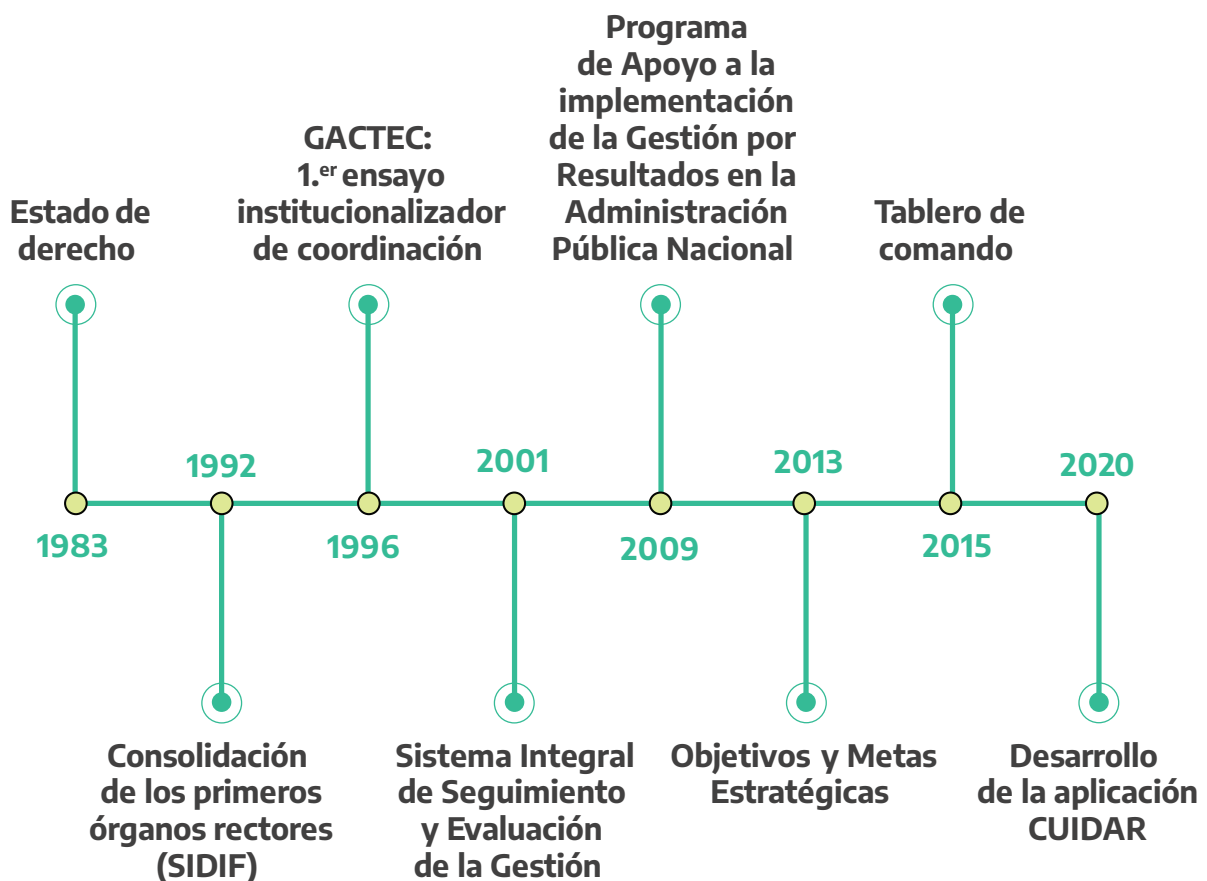
160 Este ministerio fue creado en 2015 a través del Decreto 13/2015. Posteriormente, pasó a ser secretaría de gobierno para dejar de funcionar como tal en diciembre de 2019.

Esta iniciativa comenzó a diluirse hacia el tercer año de gestión (2018), tanto por el endurecimiento del contexto como por los crecientes problemas de implementación del citado Tablero y del sistema de comunicación informal. En palabras de un entrevistado,

Los subsecretarios que dependían de la Secretaría de Coordinación de Políticas Públicas y de la Secretaría de Coordinación Interministerial se habían repartido los ministerios y ciertos descentralizados claves para ser monitoreados por cada uno de ellos. Se fijaron metas y objetivos que cada responsable de área cargaría en el Tablero de control, pero se olvidaron de algunas cuestiones; por ejemplo, no legitimaron el instrumento tecnológico y se enfrentaron a grandes resistencias (Entrevistado 60).

El último hito que destacamos en este sintético recorrido (Figura 3.11) es el desarrollo de la aplicación móvil CUIDAR. Esta aplicación, que, como vimos en el Capítulo 2, fue creada durante la pandemia por COVID-19, implicó la centralización de la información relativa a la circulación ciudadana en la JGM a partir de una serie de convenios suscriptos con las restantes jurisdicciones. El ejemplo es particularmente relevante porque, alrededor un instrumento tecnológico —y acicateado por el contexto de infrecuente emergencia—, la JGM logró establecer un eje articulador *ad hoc* de información y la decisión.

Figura 3.11. Línea de tiempo de los hitos de coordinación horizontal de la APN argentina



Fuente: elaboración propia con base en la normativa sancionada desde 1983.

Para cerrar este apartado, añadimos un par de comentarios a modo de síntesis sobre la coordinación horizontal.

En primer lugar, y como advertimos al inicio, la fragmentación y el funcionamiento descoordinado de la Administración es visto por la academia como uno de los grandes temas a enfrentar en el presente y de cara al futuro.

En segundo lugar, las mejores soluciones parecen venir desde el lado de los sistemas consolidados alrededor de instituciones. El ampliamente citado SIDIF es el mejor ejemplo de ello.

Cuando estas instituciones no existen —o no se puede esperar el tiempo de maduración— la coordinación interministerial termina dependiendo de la capacidad de articulación política. En este tema, como en otros relativos a las «... administraciones públicas, eso solo ocurre por la vía de las ecuaciones de poder» (Entrevistado 64). Aquí, en la experiencia de los últimos años, la JGM tiene un rol clave por su condición de *primus inter pares* desde donde realizar la tarea artesanal de juntar a las partes.

Ahora, el punto clave parecería ser la transformación de las diferentes instancias de coordinación informales que gestiona la JGM en una red, que consolidaría las tres áreas de la sede central como un conjunto institucionalizado de accionar sistemático. Volveremos sobre estos temas a lo largo del capítulo.

3.2.3.2 La integración vertical

Como se planteó anteriormente, si algo caracteriza la configuración divisional es la amplia libertad de acción de las divisiones (núcleo operativo-ministerios), por lo que el tipo de enlace que articula al ápice estratégico (presidenta/o-jefa/e de Gabinete) con ellos presenta una debilidad estructural, intrínseca, una amenaza constante sobre la integridad organizacional.

Quizás la gran ruptura en esta dimensión, incompleta hoy día, pero potencialmente poderosa a futuro, haya sido la creación de la JGM como instancia de dirección político-operativa e instrumento de mediación entre la presidencia y los ministerios.

No obstante, si esta es la solución, queda mucho camino por recorrer. La ambigüedad que caracteriza el enlace de la JGM con las/os ministras/os implica que esta muchas veces no sea reconocida como interlocutora válida frente a la presidenta/e y, mucho menos aún, como un nivel jerárquico diferenciado del resto del Gabinete. En ese sentido, un entrevistado recordó que,

Si miráramos para atrás, veríamos que en todos los debates que hubo sobre la creación de la JGM, en el momento de cambio de la Constitución, se discutió profundamente el tema de que fuera un ministro coordinador o un subrogante de la presidencia (Entrevistado 62).

Pero, como observamos, este debate no abrió la puerta —al menos hasta ahora— para una institucionalidad robusta que consolide instrumentos operativos de coordinación referenciados en la JGM. Aunque, vale reconocer, esto tampoco implicó la devaluación de esta figura.

Un dispositivo importante para la integración vertical son los órganos rectores, si bien se construyen más en vista de la coordinación horizontal. Al contrarrestar la dispersión administrativa y financiera del núcleo

operativo, no solo por la ya citada isometría, sino también porque establecen un recorrido homogéneo y certero —de personal, estructuras, presupuesto, etc.— alrededor del cual circulan las cadenas jerárquicas.

Analicemos ahora la coordinación desde el punto de vista de cada ministerio para identificar las tensiones de esta relación.

Si desde la perspectiva de la presidencia/jefatura de Gabinete (ápice estratégico) el principal desafío organizacional en su relación con las divisiones es alcanzar una gestión coordinada e integral, desde el punto de vista de las divisiones (el núcleo operativo-los ministerios) la barrera a superar es, en lo operativo-organizacional, la de adecuar al sector y a la realidad propia a las normas dictadas por la tecnoestructura.

Ya hicimos mención de la complejidad que implica establecer pautas comunes por parte de la tecnoestructura (Poder Legislativo y órganos rectores). No es menor el desafío de cada una de sus homólogas ministeriales (a las que llamaremos «tecnoestructuras ministeriales») que, en cada caso, deben adecuar las normas pensadas para toda la APN a las condiciones propias de su división.

La ejecución de las directivas y de las formas establecidas por cada órgano rector se realizan directamente por la respectiva encargada de la tecnoestructura ministerial (por ejemplo, las compras que, generalmente, tienen una única persona encargada de adquisiciones para toda la jurisdicción) o a través de estrategias de supervisión directa (por ejemplo, el control del presentismo, que se realiza en cada una de las oficinas de la respectiva división bajo la supervisión de una dirección de personal ministerial).

De lo expuesto, se deduce la vigencia de la normalización y supervisión directa como mecanismos principales de coordinación. En tal sentido, el incremento de primeras aperturas que hemos descrito, en un marco de diseño invariante, debe haber generado una mayor rigidez burocrática, pues tener que articular una mayor cantidad de unidades lleva a un seguimiento más estricto si no se quiere poner en crisis todo el sistema.

El diseño organizativo continúa alimentándose de dos grandes tensiones:

- **la dificultad de calibrar las autonomías de las divisiones, y**
- **la rigidez organizativa.**

En resumen, lo que comentan las personas entrevistadas puede ser simplificado en tres tipos de escenarios con los que deben lidiar continuamente las tecnoestructuras ministeriales:

- Se aplica la normativa a rajatabla, conspirando contra las necesidades funcionales del área. La rigidez normativa eventualmente lleva a casos de crisis administrativa y hasta política.
- Ante casos de tensión entre productividad versus norma, no se toman definiciones y los problemas se eternizan.
- Las normas se aplican en algunos casos y, con el objetivo de mejorar la productividad, se hacen salvedades con la mayor cobertura jurídica posible, incluso con la anuencia del órgano rector. Si

bien esta parece ser la mejor solución, es un camino que recorrer con prudencia, porque con el tiempo puede derivar en que

- el área de jurídicos (del ministerio o la procuraduría del tesoro) haga entrar en crisis a la tecnoestructura ministerial; o
- la tecnoestructura ministerial pierda autoridad al aprobar excepciones, por lo que se diluye la eventual mayor funcionalidad, y surge la anomia y la descomposición.

De esta manera, se aprecia cómo el diseño organizativo continúa alimentándose de dos grandes tensiones: la dificultad de calibrar las autonomías de cada división en su relación con el ápice estratégico y la rigidez organizativa que, por un lado, es necesaria para responder a las exigencias del derecho administrativo y la isometría organizacional; mientras que es, al mismo tiempo, un obstáculo a superar para el desarrollo de una gestión ágil y eficaz.

3.2.3.3 La desarticulación entre la administración central y la descentralizada

Buena parte de la bibliografía especializada, sobre todo la publicada hacia fines del siglo pasado, recomendaba avanzar en procesos descentralizadores para dotar de mayor agilidad a las administraciones públicas¹⁶¹.

En algunos casos, este objetivo de mayor agilidad se verifica en los hechos, especialmente en sus inicios, pero, con el correr del tiempo, los movimientos descentralizadores fueron la punta de lanza del proceso fragmentador que ya citamos varias veces.

En concreto, lo que se aduce es que los procesos de maduración de los organismos descentralizados generaron un creciente costo en términos de coordinación y de captura por lo que el saldo costo/beneficio ya no es tan favorable, pues se fueron creando poderosas organizaciones cuya autonomía desafía a la sede central tanto en términos políticos como en la gestión cotidiana.

Dadas las particularidades de los enlaces que vinculan los organismos descentralizados¹⁶² con los ministerios en cuya órbita se encuentran, la supervisión directa se diluye sin ser reemplazada por otro instrumento.

Más allá de haber nacido en el marco de un paradigma que creyó ver en estos organismos una oportunidad de agilizar la ejecución de ciertas políticas estratégicas, lo cierto es que su crecimiento exponencial no fue acompañado por una construcción que adecuara a su condición la integración vertical con la autoridad

En la vinculación descentralizados-ministerios, la supervisión directa se diluye sin ser reemplazada por otro instrumento.

¹⁶¹ Una crítica a esta tendencia puede verse en Cao y Vaca (2007).

¹⁶² Definimos operativamente los organismos descentralizados en la sección 3.1.1. Para simplificar la exposición, englobaremos en la expresión «descentralizados» a las diferentes agencias estatales ordenadas bajo figuras jurídicas que las distinguen de la administración central por su mayor autonomía.

de la que dependen, ni la coordinación horizontal con otros entes descentralizados y con la administración central.

Profundiza esta situación el hecho de que los organismos descentralizados presentan grados de autonomía respecto de la normativa dispuesta por la tecnoestructura. Concretamente, la única regulación que no pueden desconocer es la establecida por la Ley de Administración Financiera y la de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional (Gordillo, 2013).

En definitiva, la mayor o menor coordinación ha dependido mayoritariamente del escenario político, del perfil de las/os funcionarias/os que lideran los respectivos organismos y del formato institucional de cada agencia.

Adicionalmente, varios de estos organismos han construido burocracias especializadas que desarrollaron un importante poder organizacional. A este respecto, un entrevistado destacó que «Hoy algunas áreas como AFIP o ANSES, que tienen burocracias antiguas y muy fuertes, tienen mucho peso» (Entrevistado 69).

Es claro que las dinámicas que rigen a estas burocracias resultan, al menos en principio, más complejas de conducir o regular desde la sede central. Todo ello motiva a distintas/os expertas/os a coincidir en que

Hay organismos descentralizados —sobre todo, si hay dispersión geográfica— en donde nadie le pone el cascabel al gato. Pero esto también pasa porque no hay monitoreo. No hay voluntad. Para el ministro es como sacarse un problema de encima: que el otro gestione (Entrevistado 71).

Algunas burocracias de organismos descentralizados consideran, desde hace un buen tiempo, que tal condición los exime de su condición de miembros del Estado, lo que los lleva a desconocer instancias vitales establecidas por los órganos rectores. En este sentido, un experto relató que

Hace muchos años, un director de Recursos Humanos de un muy reconocido descentralizado dijo: «¿Por qué tenemos que presentar la estructura ante la Dirección de Diseño Organizacional si nosotros no formamos parte del Estado? Nosotros no somos un organismo estatal porque tenemos recaudación propia» (Entrevistado 61).

Sin embargo, la compartimentación que expresan los descentralizados respecto de la administración central, con quien no comparten información y a quien no responden en la práctica, también se observa en el modo en que se vinculan con otros organismos de igual naturaleza jurídica.

Con lo antedicho se demuestra que la creación de organismos descentralizados ha multiplicado las dificultades de coordinación dentro de la APN, lo cual torna en extremo complejo articular el diseño y la gestión de sus políticas, así como la obtención de información vital para la toma de decisiones en el ámbito organizacional (Cruz-Rubio, 2017).

3.3 Escenarios probables de la estructura estatal

En esta tercera sección, se modelizan los escenarios probables de la estructura organizativa de la APN argentina hacia 2030. Los construimos tomando como referencia la línea de base, el acervo bibliográfico que se rastreó en profundidad y las opiniones y visiones de expertas/os, profesionales y trabajadoras/es de la APN.

3.3.1 Expectativas y tensiones en torno al futuro de las cinco partes fundamentales de la organización

De las distintas actividades realizadas, se desprenden algunas imágenes respecto del futuro posible de la configuración macroestructural de la APN argentina. Las describimos, a continuación, siguiendo los cinco segmentos fundamentales de la organización conceptualizados por Mintzberg (2015).

3.3.1.1 El ápice estratégico en la sede central: continuidad presidencial y mayor responsabilidad operativa de la JGM

No se esperan cambios en el lugar y función de la presidencia como figura clave de la Administración Pública, en el marco de una continuidad de la forma presidencialista que caracteriza el orden político institucional del Estado argentino.

Coutinho (2018) destaca que, a diferencia de otras épocas, las ideas tendientes al parlamentarismo no tienen hoy carnadura en potentes actores políticos y sociales. Ellas fueron importantes para la creación de la JGM, pero allí parece haber acabado su potencial reformador.

Sin esperar transformaciones institucionales de fondo, sí se tienen altas expectativas sobre el recorrido madurativo que pueda llevar a cabo la Jefatura de Gabinete de Ministros.

Se concibe así, en el futuro, una JGM que ha potenciado y especializado su rol coordinador, lo que implica que tiene dos tipos de tareas cotidianas.

Por un lado, de forma más estable, ha desplegado redes de administración funcionales a las paradójales necesidades de homogeneidad —por la citada potencia de la isometría— y diferenciación —por la especificidad de cada área—. Estas redes están lideradas por órganos rectores que tienen una particular sensibilidad para llevar adelante esta tarea (sección 3.3.2.2).

Por otro lado, es asiento (presencial, virtual o mixto) de una pluralidad de equipos y gabinetes de coordinación *ad hoc*, que se crean y desmontan constantemente en función de dar respuesta a problemas puntuales o a directivas establecidas por la/el presidenta/e de la Nación.

Se tienen altas expectativas sobre el recorrido madurativo de la Jefatura de Gabinete de Ministros.

En forma paralela, la JGM ha minimizado —o directamente ha dejado de lado— las funciones sustantivas, de modo que no hay tareas de este tipo bajo su égida.

Se prevé que este fortalecimiento de la integración vertical y la coordinación horizontal llegue tanto a la administración central como a la descentralizada. En ambos casos, la JGM será la que comunique prioridades, objetivos y metas vinculadas con el programa de gobierno votado por la ciudadanía (que en un estadio ideal debería reflejarse en un plan que oriente toda la acción estatal).

En el caso de los organismos descentralizados, la diferencia sería que se trabajaría sobre productos y objetivos, con un menor involucramiento en procesos con respecto a lo que ocurre en la APN centralizada.

La idea de fortalecer núcleos que reviertan la fragmentación estatal está muy presente en el conjunto de personas entrevistadas y no parece casual que en buena parte del mundo se estén irradiando dispositivos como centros de gobiernos, tableros de control/comando y oficinas de planificación estratégica en el ámbito de la sede central.

Uno de los elementos fundamentales de estos institutos se vincula a la circulación de información. No debe perderse de vista que esta gana importancia en la medida en que es más completa y general o, lo que es lo mismo, que pierde potencia si está segmentada o si es parcial. Esto hace necesario un punto nodal capaz de compatibilizar los productores de datos (las descritas interoperabilidad y protocolización en el Capítulo 2) y, asimismo, tener inteligencia para analizar los agregados. En el mismo paso en donde se construyen estas capacidades, se establecen las condiciones necesarias para desplegar una gestión más transparente y se potencian, asimismo, las posibilidades de evaluar y rendir cuentas.

Empero, no solo se busca impactar en el ámbito de la información, sino que se propone, en parte a partir de ella, reconstruir el poder de conducción dañado por la fragmentación. El punto clave parecería ser la articulación de las potestades y dispositivos de las tres áreas de la sede central en un conjunto institucionalizado de accionar sistemático. Es lo que propugnan las soluciones del tipo *centro de Gobierno*, cuyo potencial se base en acoplar el poder político (ápice estratégico), el conocimiento experto y la planificación (función *staff*), y las redes horizontales y verticales desplegadas por los órganos rectores (tecnoestructura).

3.3.1.2 Sede central y tecnoestructura. El recorrido de los órganos rectores

En relación con la tecnoestructura, las posturas hacia 2030 muestran un importante nivel de consenso entre las/os expertas/os.

No previéndose cambios en la división de poderes, seguirá estando en manos del Poder Legislativo la aprobación de las leyes que dan los trazos gruesos de la organización y gestión estatal. Pero, como ya sostuvimos, estas leyes seguirán siendo fruto de negociaciones entre ambos poderes, con liderazgo del Ejecutivo.

En cuanto a los otros protagonistas de la tecnoestructura, los órganos rectores, son vistos como figuras de creciente importancia para el orden administrativo estatal, en línea con lo que ha venido ocurriendo desde la última década del siglo xx.

De esta forma, las/os expertas/os ven a los órganos rectores como reguladores y gestores de los niveles óptimos de estandarización/diferenciación de los procesos de gestión de la APN centralizada.

Este modelo, a su vez, debería «derramarse», en lo que sea posible/necesario, hacia la administración descentralizada y ser referencia modélica para provincias y municipios. En estos casos, con las especificidades de cada caso, también se deben considerar la ecuación costo/beneficio de estructuras *ad hoc* versus isometría organizacional.

En este sentido, la mayoría de las/os participantes destacaron que, con la excepción de la dimensión financiera fiscal, los órganos rectores son vistos como parte de la JGM, cuyas potestades como figura coordinadora son el lugar óptimo para institucionalizar y ordenar su acción¹⁶³.

Algunas/os expertas/os avanzaron más allá en su visión de los órganos rectores en el futuro, concretamente en tres aspectos:

1. Observan una Jefatura de Gabinete que ha especializado su conducción de los órganos rectores y ha establecido pautas estratégicas comunes y consistentes para el conjunto y para cada uno de ellos. Para facilitar esta tarea, podría agruparlos bajo una misma unidad (por ejemplo, una Secretaría de Órganos Rectores).
2. Imaginan que habrá algún tipo de institucionalización, organización y homogeneización de los órganos rectores. En particular, ven unidades que tienen fijados con claridad los alcances de su tarea, sus potestades de control, su poder de policía, así como los canales de comunicación y coordinación con las oficinas de jurídicos y de auditoría de cada ministerio, áreas con las cuales comparte las tareas de seguimiento.
3. Consideran que también se habrá avanzado en el establecimiento de pautas comunes/diferenciadas para las direcciones generales de administración de los ministerios y secretarías de rango ministerial, una suerte de avance en la isometría de las estructuras de apoyo.

3.3.1.3 Función *staff*: el tema es la planificación y la información

Dentro de las unidades tipo que inscribimos en el área de *staff*, los cambios más importantes ocurrirán con la tendencia en todo el mundo a recuperar las áreas dirigidas a la planificación estratégica, dentro

¹⁶³ Como reseñamos, algunos interlocutores —en particular, los de mirada más política— presentaron sus reservas sobre el tema. Puntualmente, hicieron notar que la gestión de órganos rectores, a todas luces compleja, quitaba tiempo e involucraba a la JGM en problemas que limitaban sus capacidades políticas.

Los órganos rectores son vistos como figuras de creciente importancia para el orden administrativo estatal.

de un ámbito más general de revalorización del porvenir del que es tributario nuestro marco conceptual (sección 3.1).

Como se planteó en la introducción, esto tiene que ver con la incorporación de la temporalidad futura en nuestro marco conceptual de abordaje de las políticas públicas: la importancia e influencia de nuestra mirada sobre la posteridad en las decisiones del presente.

De igual forma, el marco de la función *staff* en la sede central, parece el mejor lugar para fijar los lineamientos generales sobre la gestión de información en el Estado, tema que tratamos en el Capítulo 2 sobre tecnologías.

De la confluencia de ambas cuestiones, se prevé conformar un núcleo capaz de generar pensamiento que dé lucidez estratégica al Estado y que, en tal sentido, incorpore un elemento que es vital para la integralidad de las políticas públicas.

En cuanto a las otras áreas del sector *staff* (áreas de asesoramiento/áreas de legal y técnica que trabajan en la producción de normativa [decretos]) no se prevén mayores cambios.

Para la primera parte del *staff*, la situación *ad hoc*, que precisa de la designación de personal por razones de confianza y se ajusta a los tonos y peculiaridades de cada administración, continuará muy probablemente invariable en el futuro. En la segunda se puede prever que, como ocurre en la actualidad, articule personal que dé certidumbre desde lo técnico con personal con una mirada política.

Los cambios más importantes ocurrirán con la tendencia en todo el mundo a recuperar las áreas dirigidas a la planificación estratégica.

3.3.1.4 La línea media: el gabinete presidencial como equipo que asiste a la/el presidenta/e

En línea con lo señalado para el ápice estratégico —y con la crisis de coordinación que venimos señalando reiteradamente—, el gran desafío de la línea media a 2030 sería que se reconstituyera al Gabinete presidencial como equipo que acompaña a la/el presidenta/e en la conducción del Estado.

Para que esto ocurra, se debería revertir el nivel de autonomía actual de las divisiones, en la medida en que actúan como funciones de producción cuasIndependientes entre sí. En alguna medida, la situación actual promueve una inversión de la situación deseada, ya que impulsa a que las/os ministras/os sean delegadas/os sectoriales ante el ápice estratégico.

Recordamos que el modelo de Gabinete presidencial está pensado para que desde allí se pueda tener una visión totalizadora de la gestión estatal y cada división pueda hacer su aporte a la solución de los temas de agenda. Allí es donde se construyen los espacios estratégicos de coordinación e integralidad.

Por supuesto que el tema tiene una dimensión política, dependiente de la coyuntura y de la forma de construcción de la fuerza a cargo del gobierno, cuestiones que exceden la perspectiva desde donde enfocamos esta investigación. Lo que hacemos notar es que la actual arquitectura de gestión hace inviable —o inútil— la gestión del gabinete y promueve que cada ministro actúe en pos de maximizar la utilidad de su jurisdicción por sobre la del Estado en su conjunto.

Se debería revertir el nivel de autonomía actual de las divisiones, en la medida en que actúan como funciones de producción cuasIndependientes entre sí.

Desde la dimensión que trabajamos —la de los instrumentos institucionales y organizacionales para superar la crisis de coordinación e integralidad—, las visiones para superar este problema están muy diferenciadas de acuerdo con cuál sea la escuela que trabajamos. Las soluciones de cada caso son reseñadas en la sección 3.4.

El elemento de consenso es que las señales y líneas que recibe la línea media desde la sede central no son claras, y eso redundando en las dificultades de construir mayores grados de coordinación e integralidad.

En este sentido, existe bastante consenso en que los cambios reseñados en la sede central —en particular, el fortalecimiento de la JGM como coordinación operativa y la existencia de un ámbito de planificación estratégica— serán claves para que el Gabinete presidencial recupere su condición de órgano colegiado de acompañamiento de la/el presidenta/e en la conducción del Estado.

3.3.1.5 Las tensiones principales alrededor de estructuras del núcleo de operaciones

¿Qué elementos pueden hacerse notar a nivel de cada unidad, independientemente de las especificidades de cada una de ellas?

Resumamos un poco lo dicho hasta aquí:

1. Las transformaciones que impulsa la Cuarta Revolución Industrial harán difícil mantener burocracias maquinales como las que conocemos hoy en día.
2. Las estructuras estatales muestran una proliferación de unidades que agrega complejidad a las necesidades de coordinación e integralidad.
3. Se verifica un proceso de fragmentación estatal que se ha transformado en uno de los problemas clave de la Administración contemporánea.

En suma, aparece una contradicción entre la necesidad acuciante de superar la crisis de coordinación e integralidad, por un lado, y las tendencias hacia la autonomización que son funcionales al despliegue de la Cuarta Revolución Industrial, por otro.

Así, contrarrestar las tendencias fragmentadoras que emergen del patrón tecnológico sin cercenar su desarrollo es uno de los principales retos para el aparato estatal del futuro, que generará desafíos en el ámbito de lo organizacional y tensionará las bases requeridas por el Estado de derecho.

De la complementación y tensión entre estos dos elementos, surgirán nuevas las formas de división del trabajo y coordinación organizativa de la macroestructura estatal. Los elementos de consenso que existen al respecto serán tratados en la próxima sección, mientras que en la sección 3.4 describimos los futuribles que han desarrollado las diferentes escuelas de gestión pública.

Adelantamos al respecto que, de las tres dimensiones que analizamos (empleo, tecnología y estructura) este ámbito es el que, según nuestra impresión de lo manifestado por expertas/os y profesionales, presenta un hiato más marcado entre los cambios que en cada caso creen que deberían llevarse a cabo y el grado de instalación del tema en la agenda estatal.

Aquí queremos marcar una diferencia entre el escepticismo observado en el caso los cambios requeridos para el ingreso del Escalafón general —en donde hay un reconocimiento del problema e incluso sobre lo que hay que hacer, pero no lo pueden llevar adelante— con respecto a los cambios de estructuras, en donde las ideas sobre transformaciones —que se diagnostican como urgentes— tienen una circulación muy restringida dentro del Estado.

Contrarrestar las tendencias fragmentadoras que emergen del patrón tecnológico sin castrar su desarrollo.

3.3.1.6 Estructuras y desarrollo vertical y horizontal

Para casi todas/os las/os expertas/os académicas/os, caben pocas dudas de que, para 2030, se producirán cambios de fondo en la estructura organizativa de las administraciones públicas.

Estos se originan tanto en el nivel de puesto de trabajo, en donde los cuellos digitales pierden productividad insertos en esquemas de supervisión directa y de normalización de los procesos de trabajo, como en el ámbito del propio formato estructural, en donde la rigidez de las burocracias maquinales conspira contra la dinámica del contexto y las necesidades de polifuncionalidad y reformulación rutinaria de la arquitectura que contiene las unidades.

Como pudo observarse, la estructura vigente, de tipo jerárquica piramidal, que divide el trabajo en ministerios (departamentos) con competencias delimitadas y una clara línea de subordinación, y sujetos a normas de funcionamiento de carácter (supuestamente) neutral, tiene su origen hacia principios del siglo XIX.

Dados los cambios acaecidos en las estructuras de las grandes organizaciones privadas, como las de la sociedad civil, analistas que provienen del área académica prevén que el Estado deberá seguir un camino semejante.

Las/os profesionales del ámbito estatal consideran que las transformaciones serán menos dramáticas y más parciales. En tal sentido, advierten en la persistencia del formato napoleónico no un indicador de retraso, sino de resiliencia y de funcionalidad de los parámetros racionalizadores que sintetizó Weber a principios del siglo xx.

Entonces sí, habrá variaciones, pero menos dramáticas que lo que sostiene cierta literatura, porque, entre otras cosas, no se ha logrado hacer confluir formatos más flexibles con prácticas que garanticen el cumplimiento de las exigencias propias del Estado de derecho, tema particularmente delicado en América Latina. Por otro lado, si bien coinciden en considerar que el actual formato tiene aspectos disfuncionales, las/os mencionadas/os profesionales no imaginan una estrategia posible para transformar una situación tan consolidada.

En tal sentido, prevén que los cambios llegarán de manera diferente a la Administración Pública de acuerdo a, si se trata de áreas dedicadas a la producción o regulación de bienes y servicios, o áreas de funciones más puramente gubernamentales. Mientras las primeras avanzarían en configuraciones más flexibles, las segundas se mantendrían invariables, porque las formas vigentes son las que preservan el Estado de derecho.

Por otro lado, en el caso de las transformaciones de las áreas de bienes y servicios, estas abogan por una variación en las estrategias vigentes, porque fue justamente la necesidad de flexibilidad la principal razón de la ola descentralizadora y, como observamos, los resultados no han sido óptimos.

Aquí, como en otros casos, el uso de las nuevas tecnologías podría ayudar a dar un vuelco en la situación. En la literatura especializada han surgido así algunas ideas respecto de los posibles usos de la tecnología en la supervisión y el análisis de las unidades integradas de acuerdo con temáticas transversales (Ekstron et al., 2009; y Alessandro y Ortiz de Zárate, 2022). Concretamente, estos últimos autores hablan del uso de la inteligencia artificial a la hora de observar cuestiones relativas a duplicaciones, superposiciones y fugas de energía¹⁶⁴.

Independientemente de lo anterior, y remitiendo a un plazo más inmediato, se destaca la necesidad de un análisis y una corrección de la configuración macroestructural. Desde hace décadas, esta crece por agregación sin haberse realizado un análisis global y son numerosas las superposiciones parciales, las lagunas y las asimetrías entre responsabilidades y niveles jerárquicos¹⁶⁵.

En cuanto a la organización vertical (jerarquías políticas y operativas), su evolución depende de la citada tensión entre continuidad y ruptura que describimos al principio de este acápite. Las/os expertas/os, de forma casi unánime, consideran que sería muy funcional racionalizar y profesionalizar, aunque sea parcialmente, los niveles de conducción operativa, pero no son particularmente optimistas acerca de que este avance pueda llegar a concretarse.

Hacia 2030 será necesario producir cambios de fondo en la estructura organizativa de las administraciones públicas.

164 Los autores hablan de complementar el trabajo de analistas, ya que entienden que la situación actual implica gestionar volúmenes de información que desbordan las capacidades humanas. Asimismo, estos ayudarían a responder de forma neutral a las presiones políticas que, de forma continua, se ejercen sobre la ampliación de estructuras. Aprovechamos esta entrada para remarcar la importancia del tema: no siempre se toma en cuenta el nocivo impacto que tiene sobre la coordinación la existencia de duplicidades, superposiciones y lagunas. Las IA podrían detectar preventivamente estas situaciones que, claro está, tienen su resolución en la dimensión política.

165 Al respecto, ver, por ejemplo, <https://fund.ar/publicacion/fragmentacion-y-superposiciones-en-las-estructuras-del-estado/>

Respecto de la amplitud de las estructuras (cantidad de unidades, desarrollo horizontal), los análisis están muy sesgados por la puja ideológica que tiene en el tamaño del Estado uno de sus principales clivajes.

Más allá de la cantidad de unidades, se espera que, con el desenvolvimiento de la Cuarta Revolución Industrial, ganen importancia nuevas unidades ligadas a temas como la gestión de datos, la protección de información, la ciudadanía digital, la ciberseguridad, la inteligencia artificial, la regulación de plataformas, y la transición y formación de personal en las nuevas tecnologías.

3.3.2 Los vínculos de las estructuras con el empleo público y las tecnologías

3.3.2.1 Qué estructuras son necesarias para la emergencia tecnológica: la cuestión descentralizadora

Si pensamos en el corto plazo, un requerimiento con carácter urgente es el desarrollo de estrategias para contener necesidades que hoy en día promueve la Cuarta Revolución Industrial.

Es un complemento de lo que describimos en la sección 1.3.3: qué estructuras facilitan la productividad y generan un ámbito favorable al reclutamiento y la retención del personal especializado (en especial, en desarrollos digitales), cuestión que, por otra parte, desvela tanto a las organizaciones públicas como a las privadas.

La migración de personal ha impactado tanto a nivel global —lo cual genera dificultades para consolidar la producción, el control y seguimiento estratégico de los grandes sistemas de gestión— como en el de cada unidad, de manera que se han desarmado equipos de trabajo de las diferentes jurisdicciones.

Para hacer todo más difícil, el apremio ha generado la tendencia a desarrollar parches y soluciones de urgencia, lo que deteriora, en términos globales, una situación de por sí compleja.

En síntesis, existe una clara necesidad de desarrollar una estrategia específica que dé cierto orden al mapa vigente, de forma tal que mitigue de alguna manera la aguda escasez de cuadros tecnológicos.

Alrededor de este tema que está presente en el debate actual sobre las definiciones a tomar en lo inmediato, circulan, con el nivel de esbozos, diferentes opciones. A modo de ejemplo, citamos dos perspectivas polares (estatal/centralizado versus tercerizado/descentralizado) para enfrentar el tema:

Una estrategia específica que dé cierto orden al mapa vigente, de forma tal que mitigue de alguna manera la aguda escasez de cuadros tecnológicos.

- Se encuentra en funcionamiento un *software factory* —por ejemplo, en el ámbito de ARSAT— con recursos como para operar con tecnología de punta, dedicada a realizar aplicaciones según la prioridad de trabajo que fije la/el jefa/e de Gabinete.

- Se ha asignado anualmente en el Presupuesto nacional un cupo global de recursos financieros para que las empresas del sector privado trabajen en el tema bajo una priorización de asignación que realizará la/el jefa/e de Gabinete (con seguimiento a través de la Oficina Nacional de Tecnologías de Información [ONTI] que garantiza, asimismo, estándares de calidad e interoperabilidad).

Más allá de lo viable que puedan ser estas ideas/proyectos, lo que se remarca es la necesidad de una respuesta ordenadora frente a una situación de emergencia (la hiperdemanda de desarrollos digitales en contexto de escasez de cuadros y estructuras de oferta).

Pasemos ahora una perspectiva de más largo plazo: los escenarios del futuro prevén algunos cambios en términos de funciones y contenidos que es muy posible que se reflejen en las estructuras organizacionales del Estado.

Un escenario hacia 2030 se visualiza con potentes unidades de gestión de datos, que podrían tener una doble perspectiva, con una unidad con funciones de dirección estratégica en la JGM y una/un responsable en cada jurisdicción u oficina estatal que se considere relevante (apartado 2.3.1).

En este y otros casos —por ejemplo, las posiciones de control y supervisión, que en buena parte de los circuitos existentes estarán automatizados—, uno de los clivajes sobre los que no hay acuerdo es el relativo al nivel de centralización más adecuado.

Aquí la mirada tecnológica muestra una tendencia marcada a la búsqueda de estrategias descentralizadoras de implementación y gestión. Se advierte la potencia de las comunidades de práctica y de una dinámica imposible de seguir desde una instancia de supervisión jerárquica y procesal (Capítulo 2).

Visto desde el lado de las estructuras, esto resultaría en un incremento de la presión ejercida sobre los mecanismos de coordinación vigentes, lo cual pronunciaría más la tendencia hacia la fragmentación que es «el» problema a superar.

Como plantearemos en la sección 3.4, cada una de las escuelas enfoca el tema desde diferentes perspectivas al enfocarse en uno u otro factor (priorizar el desarrollo tecnológico versus contrarrestar las tendencias hacia la fragmentación).

3.3.2.2 El trabajo sobre la cultura organizacional: la estrategia para operar sobre las tensiones entre estructuras y empleo

Como se determinó al principio de este capítulo, las estructuras son los instrumentos que establecen las organizaciones a los fines de dividir el trabajo y establecer pautas de coordinación.

Una mirada superficial sobre el tema indicaría que se trata de construir la función óptima en términos de vincular la menor cantidad de recursos para obtener la máxima productividad de los bienes y servicios requeridos. Uno de los recursos implicados en esta función es el del personal.

Por lo menos desde hace un siglo —cuando los pioneros trabajos en Hawthorne realizados por Elton Mayo dieron nacimiento a la hoy ya superada corriente de las relaciones humanas—, sabemos que esto no es así. El personal que es parte de una organización tiene un comportamiento peculiar tanto desde lo individual como lo grupal. Además, muchos autores consideran poco ético asignar el rol de «recurso» a una persona humana¹⁶⁶.

En suma, una parte importante del desempeño organizacional se juega en el diálogo —en ocasiones ríspido— de las/os trabajadoras/es con los diferentes elementos y dimensiones del proceso productivo, en este caso de las formas estructurales del Estado y el empleo público.

Un concepto clave en este diálogo es la *cultura organizacional* que abarca, entre otras cosas, aspectos relativos a qué es valor y disvalor en un colectivo organizado, qué apreciación se hace de los diferentes roles organizacionales y cuál es el tipo de relación que se quiere tener con el entorno. Algo de esto ya indagamos cuando describimos el enfoque sociotécnico y analizamos la forma en que los aspectos de lo social eran capaces de neutralizar o potenciar la apropiación tecnológica por parte de un organismo.

En un texto clásico, Schein define a la *cultura organizacional* como «un modelo de presunciones básicas» (1988, p. 25), lo que es traducido por Blutman y Felcman (2020) a la idea de *paradigmas*: la visión del mundo (el relato) que construyen las organizaciones para justificar la forma de relacionarse entre sí y con el contexto, conducir el personal, gestionar y recompensar a las/os trabajadoras/es, etc.

En este trabajo, consideramos que la cultura organizacional de las burocracias —especialmente las administraciones públicas— son proclives a construir un relato que fija una *inercia* particular ligada a los valores de estabilidad, un valor preponderante en el sector público.

El *relato* vinculado a esta situación es lo que llamamos «Estado de derecho», y sus valores de respeto a la ley, transparencia, publicidad de actos de gobierno, etc. Esto se traduce en la búsqueda de procesos modelizados y formatos estructurales con puestos especializados para actuar dentro de las normas, que tienen una supervisión de control jerárquica con poder de policía.

De más está decir que este formato estructural no es particularmente favorable para un contexto de transformaciones como los que se están sucediendo con la Cuarta Revolución Industrial, en particular en lo referente a promover un conjunto poco proclive a los cambios y a la asimilación de nuevas alternativas de organización y funcionamiento.

Puntualmente, los perfiles que nominamos como cuellos digitales resultan esquivos a las estrategias de asignación de tareas y supervisión vigentes, tendiendo su productividad a entrar en conflicto con la lógica normalizadora de procesos, el principal «idioma» que se habla en la APN. Su persistencia tiende a reducir la productividad, introducir conflictos y hasta genera dificultades para retener estos perfiles clave.

Cómo articular el par formas estructurales/cultura organizacional para buscar un nuevo equilibrio que no implique la liquidación del relato paradigmático.

166 En relación con este tema, un clásico es el trabajo de Etzioni (1972).

El desafío se planteará, entonces, en cómo articular el par formas estructurales/cultura organizacional para buscar un nuevo equilibrio que no supere el idioma normalizador sin liquidar la esencia del *relato* paradigmático (el Estado de derecho).

Aquí lo que parece ser posible es jugar con las tensiones entre el citado par, de forma tal que se logre cumplir objetivos en ambos aspectos (flexibilidad y Estado de derecho), para lo que se deben pensar en algún grado de ductilidad en los formatos estructurales y, paralelamente, una cultura organizacional capaz de organizar un relato vinculado a ambos registros a los efectos de ir acoplándose a nuevas miradas de lo público.

Esta, en alguna medida, es una operación que reconoce muchos antecedentes.

En los sesenta, se habló de las/os funcionarias/os «sensibles al desarrollo» (Katz, 1965), que eran una tipología de empleadas/os públicas/os que había que reclutar, formar en valores y capacitar. Este funcionariado recreaba el tipo ideal weberiano (racional, sometido a expediente, seleccionado meritocráticamente, comprendido en una carrera, etc.), pero, al mismo tiempo, con apelación a una sensibilidad para el desarrollo con la que superar el aislamiento burocrático y las conductas estamentales que ya había advertido el sociólogo alemán.

Más cerca en el tiempo, el Ministerio de Desarrollo Social, en su libro *Políticas sociales del Bicentenario*, sostuvo que «[El] expediente (...) es la herramienta jurídica (...) para implementar las políticas. Es una especie de archivo que almacena una determinada información, la necesaria para cumplimentar legalmente los alcances y la acción puntual en un marco determinado» (2010, p. 83).

Pero, al mismo tiempo, combinaba esta descripción neutra con la apelación a la acción expeditiva y a la conciencia que detrás de todo trámite existen ciudadanas/os de pleno derecho: «... lograr calidad institucional en política social, es ser expeditivo (...) funcionarios comprometidos, que pongan el corazón y la mística» (Ministerio de Desarrollo Social [MDS], 2010, p. 84).

Como puede observarse en estos ejemplos, es posible preservar muchos elementos del formato burocrático original y transformar otros, particularmente el clásico weberiano de «sin ira y sin pasión» (Weber, 1985).

Luego de esta larga introducción, consideramos que, como escenario, a futuro se dará un proceso de ajuste y adecuación de los lineamientos y las prácticas de construcción de estructuras orgánico-funcionales que se utilizan en el sector público. De esta manera, ha habido cambios tanto en lo jurídico, que habilitaron mayores espacios de flexibilidad, como en lo tecnológico, a través del trabajo con instrumentos como los de las inteligencias artificiales que permitan, por ejemplo, adecuar los espacios de rigidez de acuerdo con los requerimientos de cada caso¹⁶⁷.

Paralelamente, se han desarrollado una serie de instrumentos en el reclutamiento, selección, carrera y capacitación para operar sobre la cultura organizacional en busca de crear valores, representaciones y prácticas que sean funcionales a la promoción de las innovaciones, a la apropiación de las nuevas técnicas

167 El futuro es hoy: las/os expertos/as nos hicieron notar que varios descentralizados (especialmente los altamente profesionalizados) han comenzado a desarrollar estructuras más flexibles y horizontales (matriciales, adhocráticas, holocráticas, etc.).

sin romper las bases del Estado de derecho; y, sobre todo, manteniendo y reforzando los valores de solidaridad, inclusión y respeto a la Constitución que se fueron construyendo desde 1983 hasta la fecha.

3.4 El futuro de las estructuras desde los tres modelos de administración pública

Como en los casos de empleo y tecnología, es posible construir tres escenarios deseables para la estructura organizativa de la APN argentina a 2030, de acuerdo con los tres enfoques sobre la gestión del orden administrativo estatal: Nueva Gerencia Pública, Poligobernanza y Neoweberiano.

Si algún elemento se destaca en el tema es el alto nivel de diferenciación de los caminos a tomar en el presente para llegar al futuro deseado. En comparación con los casos del empleo estatal (Capítulo 1) y desarrollo de tecnología (Capítulo 2), hay menos consensos y existe una situación en muchos aspectos enfrentada.

3.4.1 Nueva Gerencia Pública

Como planteamos en el Capítulo 2, la Nueva Gerencia Pública parte de la premisa de que el mercado es el mejor asignador de recursos y que el Estado solo debe intervenir para permitir su funcionamiento (garantizar la propiedad, dar seguridad a los contratos y facilitar la circulación transparente de la información) y para administrar bienes públicos puros.

Para el caso de las funciones que no pueden ser gestionados por actores privados, la Nueva Gerencia Pública se alinea con la tradición que separa tajantemente la esfera política de la esfera administrativa estatal y busca asimilar esta última a la gestión empresarial.

Dentro del menú de opciones que se podría tomar de los enfoques de administración de empresas, el enfoque empresarial tiende a optar por espacios de tercerización y/o regulación más que por la gestión directa¹⁶⁸.

Y cuando inevitablemente se deba gestionar — como en el citado caso de los bienes públicos puros—, se busca construir espacios de trabajo que tomen como modelo más el mercado que la jerarquía (Ramió Matas, 2015, p. 18). Por ejemplo, mediante la instalación de la lógica de gestión por objetivos o de contrataciones con términos de referencia cuantificables, o el diseño de circuitos de gestión paralelos que emulen formas mercantiles o cuasimercantiles.

El enfoque empresarial tiende a optar por espacios de tercerización y/o regulación más que por la gestión directa.

¹⁶⁸ Siguiendo la muy citada metáfora de Osborne y Gaebler (1994, p. 55), «Es mejor llevar el timón que remar».

En resumidas cuentas, desde la NGP se ve una estructura organizativa con una notable disminución de los niveles de especialización horizontal. En este caso, las funciones apartadas de la administración central no serían absorbidas por figuras descentralizadas y flexibles, sino gestionadas por empresas privadas.

Pero no solo cambiaría la estructura debido al achicamiento del conjunto de temas en la agenda estatal, sino que también se vería alterada la forma de gestionarlos. Las políticas públicas estarían atravesadas por una inserción estatal más global y menos territorial, donde los estándares que regulan la actividad estatal se nutrirían de la rectoría ejercida por los organismos multilaterales (OMC, FMI, BM). En esta línea, tiende a incrementarse la utilización de instituciones reguladoras de estandarización o normalización a nivel internacional como la Organización Internacional de Estandarización (ISO) (Messner, 2003).

En las versiones más osadas de esta perspectiva, la menor cantidad de funciones y unidades permitiría abrir camino a la reducción de los niveles jerárquicos, de manera de hacer desaparecer niveles que institucionalizan la especialización vertical. Más audaz todavía, la simplificación —por menor intervención y desburocratización— abriría un escenario en donde la coordinación sería mucho más simple y podría desplegarse a través de canales de comunicación informal, lo que, a la vez, permitiría flexibilizar tareas, tiempos, lugares de trabajo y sistemas de control.

En este contexto, podrían emerger estructuras matriciales y/o *ad hoc* —consistentes con un modelo de gestión por resultados— y permitir que fluyan los comportamientos organizacionales que ya han instalado las nuevas tecnologías.

Aquí el enfoque enfrenta dos puntos de conflicto.

En primer lugar, y como pudimos observar, las formas flexibles y la comunicación informal no siempre pueden desplegarse sin lesionar las férreas exigencias del Estado de derecho, y, adicionalmente, son más volubles a procesos de captura y otros casos de corrupción.

Por otro lado, la meta de mayor productividad no es fácil de desplegar de forma paralela a otros objetivos del enfoque, como son los de debilitar el poder de la burocracia y de actores estatales frente al mercado¹⁶⁹.

Acerca del rol de la JGM, se rompería el «empate» entre quienes gestionan las estructuras (la JGM) y quienes gestionan el presupuesto (Hacienda), se orientaría la planificación estratégica de acuerdo con las necesidades fiscales, y se reservaría a la JGM el poder de la coordinación formal.

Si nos valemos de las experiencias de gobiernos afines a estas ideas, la propuesta es un espacio de reunión de típicos comités donde fluye la comunicación informal entre autoridades responsables de la gestión de problemáticas que involucran a diversas jurisdicciones. El peso político de la/el jefa/e de Gabinete —apoyado por información de tableros de control transversales— serviría para que las políticas públicas consideradas clave no se vean amenazadas por la falta de coordinación.

169 La mirada neoliberal considera peligroso empoderar al Estado, porque burócratas y políticas/os pueden utilizar ese poder para capturar renta de loas/s contribuyentes y/o amenazar con regulaciones demagógicas la libre actuación de agentes económicos en el mercado. Pueden tener este tipo de conductas porque tanto la burocracia como los actores políticos vinculados al Estado acceden a información que no tiene la/el ciudadana/o común.

Esto augura tensiones con el Ministerio de Economía, principal contralor de la eficiencia y el control del gasto público, preocupación principal en la narrativa que sobre el Estado construye la Nueva Gerencia Pública.

Menos nítida resulta la forma en que esta corriente de pensamiento supone que evolucionará la tensión entre administración central y descentralizada. Si, por un lado, la reducción estatal y el objetivo de la reducción del gasto lleva a una reducción sustancial por la vía de la liquidación o eventual privatización de sus funciones, por otro lado, podrían ser entendidas como virtuosas, pues permiten formatos más flexibles y ágiles, siempre que no escapen del control financiero fiscal.

Las preguntas que surgen para la NGP remiten a los dilemas sobre las asimetrías que genera el orden neoliberal sobre América Latina, el área más desigual del mundo. En algún punto, incluso, estas asimetrías llegan al ámbito institucional y explican la preocupación por los problemas de captura.

3.4.2 Poligobernanza

Al destacar el nivel de heterogeneidad presente en las sociedades modernas, se aspira a promover un Estado flexible, organizado a partir de las demandas ciudadanas, que privilegie la estrategia de participación de actores no estatales en la gestión de las políticas públicas.

Así, se postula un cambio conceptual: se deja de lado la ordenación *top down* (de arriba hacia abajo) sostenida en el conocimiento de expertas/os o en la legitimidad de los tomadores de decisiones, que relega a las/os ciudadanas/os a un lugar de pasiva recepción. En su lugar, se plantea una concepción desde abajo (*bottom up*) de las políticas públicas y, de este modo, los actores sociales involucrados en la política pública en cuestión serán los encargados de liderarla.

Siguiendo esta lógica, el futuro de la macroestructura estatal traería aparejada una profundización de la tendencia hacia la absorción de funciones de la administración central por los organismos descentralizados, y la reducción de posiciones correspondientes a las unidades superiores e inferiores de la administración central. En palabras de una de las personas entrevistadas:

Hoy me llama mucho la atención lo naturalizado que está que haya seis capas de funcionarios. Me refiero a lo naturalizado que está en la sociedad. Eso creo que, probablemente dentro de poco, va a entrar en crisis (Entrevistado 65).

En efecto, la vocación descentralizadora sumada a los cambios tecnológicos permitiría disminuir los niveles de especialización vertical —i.e., las citadas seis capas de funcionarias/os que remiten a otros tantos niveles jerárquicos—, lo que da como resultado una configuración organizativa más horizontal y flexible, y nos acerca a un formato en red.

Se deja de lado la ordenación *top down* (de arriba hacia abajo). En su lugar, se plantea una concepción desde abajo (*bottom up*).

No obstante, la reducción de la cantidad de unidades superiores no implicaría, en principio, el achicamiento del Estado en su conjunto, ya que esas funciones no estarían concentradas en la administración central, sino que estarían a cargo de agencias autónomas.

Estas agencias, que se caracterizan por su autonomía y enraizamiento en movimientos sociales, serían organismos ágiles, capaces de incorporar innovaciones y de adaptarse a entornos complejos y cambiantes *pari passu* las demandas ciudadanas.

En sus versiones más audaces, se habla de una versión de *Estado plataforma* en donde lo estatal tiene solamente un rol pasivo/organizador de escenarios participativos (Peña-López, 2019). De alguna manera, tiene puntos de contacto con la visión de la Nueva Gerencia Pública (que busca garantizar que la Administración Pública no se entrometa con el mercado); en este caso, el Estado debe facilitar la asociatividad social¹⁷⁰ y garantizar la participación democrática de todos los actores de la sociedad civil, pero no intervenir en los objetivos, diseño y gestión de las políticas públicas.

En este punto, se aprecia la importancia que se asigna a la inclusión de todos los sectores, tanto privados como públicos no estatales:

... el Estado no se puede pensar aislado de su contexto, sea incorporando actores en territorio u organizaciones de la sociedad civil que coproducen bienes y servicios. Veo una tendencia actual y a futuro en claro avance hacia una coordinación ya no jerárquica. Hoy los modelos van por una estructura de incentivos no solo de actores estatales, sino privados y públicos no estatales con especial énfasis en las organizaciones sociales (Entrevistado 59).

Particularmente, se promueve la coproducción y la cogestión de los servicios públicos, desplegados a través de movimientos sociales transversales (sectoriales o territoriales), de los que se espera que crezcan en progresión geométrica hasta alcanzar, al menos, al mismo nivel de importancia y desarrollo que la economía de carácter empresarial.

En este sentido, se desea correr la frontera entre lo privado y el interés público —diferentes porque el primero se rige por las fluctuaciones del mercado y el segundo está sujeto a regulación— a favor de este último, aumentando la importancia de los procesos económicos vinculados a dinámicas no estrictamente mercantiles (Ramió Matas, 2015, pp. 16-20).

Paralela a este corrimiento, el ensamble entre unidades y las estrategias de integralidad se organizarían no por procesos fijados por los órganos rectores, sino por la normalización de metas¹⁷¹.

170 Para que este modelo de gestión funcione es vital la existencia de una sociedad civil floreciente y activa que tienda a la armonía más que al conflicto y que acuerde actuar bajo los principios de ayuda y controles mutuos. En la construcción de una sociedad con tales características, es fundamental evitar que el Estado entorpezca o limite la libre actuación de las organizaciones de la sociedad civil.

171 El tema es complejo, porque estos algoritmos funcionan alrededor de indicadores sujetos a la Ley de Campbell que mencionamos anteriormente. Esto unido a los problemas de captura, implica la necesidad de una *metagobernanza* (Ramió Matas, 2015), lo que reintroduce «por la ventana» al Estado (y a la autoridad política) que acabamos de «sacar por la puerta».

Me parece más productivo que los rectores fijen metas de producto y resultado; y, en todo caso, monitorear su cumplimiento y dar alguna flexibilidad para que los expertos sectoriales definan qué necesidades específicas, en lugar de estar monitoreando los procesos internos de cada jurisdicción (Entrevistado 55).

Como se desprende de lo dicho, la coordinación se presenta como el gran desafío de la gestión participativa, pues es inevitable algún grado de articulación de cada una de las distintas unidades estatales y, asimismo, algún grado de estrategia global para el ensamblaje entre mercado/sociedad civil/Estado.

Si esta tarea no puede ser realizada por la política, la burocracia o el mercado, ¿quién la puede realizar? ¿Cómo se organizaría una estructura institucional y de funcionamiento que procese visiones e intereses de tantos centros empoderados como para alcanzar una salida colectiva que retroalmente virtuosamente el pluralismo y la participación? ¿Cómo se evitarían casos de captura o se prevendrían desvíos del Estado de derecho?

3.4.3 Neoweberiano

En este escenario, se plantea la necesidad de robustecer al Estado y la Administración Pública, y la vía para lograrlo es a través de liderazgos políticos fuertes que conduzcan estructuras estatales articuladas y poderosas.

En esta línea, se imagina una Administración Pública que, conducida por autoridades políticas investidas de legitimidad democrática, sea capaz de conducir una poderosa nave estatal en sus objetivos de desarrollo económico y social. Las tensiones se consideran inevitables, pero será el liderazgo presidencial —o de la JGM, en el caso de que así lo decida la/el presidenta/e— las que irá arbitrando para poder definir la solución más adecuada en cada caso.

Y puede hacerlo porque ha superado los problemas de fragmentación a partir del liderazgo político, que logra hacer confluir las demandas heterogéneas desde una priorización aceptada por la población y las instituciones. Este claro mandato de la ciudadanía se traduce en un Gabinete presidencial compacto, que permite planificar y ordenar el complejo aparato estatal.

Este poder político se transforma en capacidades operativas organizadas alrededor de órganos rectores integrados en la JGM. Ellos tendrían a cargo la tarea de regular, supervisar y asesorar a la totalidad de las áreas que componen la APN, sin distinción entre administración central y descentralizada, respecto de la gestión administrativa.

Realizando las siguientes transformaciones y logrando superar la contradicción entre Estado de derecho, por un lado, y flexibilidad y productividad por otro, se plantea que

1. Se han desarrollado instrumentos tecnológicos para refundar la productividad de las organizaciones burocráticas. Mediante el uso intensivo de la inteligencia artificial y la automatización, se han reducido verticalmente los tiempos y los problemas de desvío de objetivos, sobrerregulación y rigidez que existían en otras épocas.

2. Asimismo, están funcionando instrumentos y herramientas que fortalecen el poder coordinador de las autoridades democráticas. Las más potentes remiten a la planificación estratégica, el amplio *stock* de información y el fortalecimiento de instancias de evaluación y control gestión.
3. Se han diferenciado las tareas gubernamentales y de servicios, y se han aplicado, en estas últimas, modelos flexibles, pero ellas están sujetas a un seguimiento estricto para que inserten su accionar dentro de una estrategia global dictada por el poder político.
4. Las unidades que conforman la Administración Pública han generado una cultura organizacional que incorpora valores adicionales a los del cumplimiento de las normas. Concretamente, de servicio e inclusión, de pertenencia institucional, de aceptación de las directivas de las autoridades democráticas.

No ha habido reducciones en la macroestructura de la APN hacia 2030 —aunque sí un ordenamiento general—, pues las demandas ciudadanas permanecen tan diversas y complejas como en la actualidad. Al respecto, una de las personas entrevistadas comentó:

Es difícil pensar que pueda haber grandes cambios. ¿Quién se animaría hoy a sacarle rango de ministerio a temas como ambiente y género? El costo político que implica hacer eso es muy elevado. No veo a ningún funcionario tomando esa decisión (Entrevistado 57).

En cuanto a la coordinación, esta se vincula con la búsqueda de fortalecimiento de la JGM en el ápice estratégico. Al respecto, uno de los expertos declaró:

Desde mi punto de vista, [la] JGM debería ser el punto coordinador de todos los temas del Estado. El problema es no transformarlo en un órgano normativo y nada más. Si uno normaliza sin poder de policía para controlar el cumplimiento de las normas, no sirve para nada (Entrevistado 62).

Ese poder de control residiría en los órganos rectores que integran la JGM. Ellos tendrían a cargo la tarea de regular, supervisar y asesorar a la totalidad de las áreas que componen la APN, sin distinción entre administración central y descentralizada, respecto de la gestión administrativa.

Aun así, restaría resolver un desafío central: la articulación entre la gestión administrativa (en manos de los rectores dependientes de la JGM) y la gestión presupuestaria (en manos de Hacienda). En este aspecto entre planificación, gestión administrativa y presupuestaria, existen situaciones de desconexión. Esto no debería ser entendido como la subordinación de un plano sobre el otro, sino «como un “cortocircuito” aún no resuelto» (Entrevistado 61).

Aquí la salida es la apelación al liderazgo político: las tensiones se consideran inevitables, pero será el liderazgo presidencial el que irá arbitrando para definir la solución más adecuada en cada caso.

Las tensiones se consideran inevitables, pero será el liderazgo presidencial el que irá arbitrando para definir la solución más adecuada en cada caso.

Además, el uso de la tecnología permitiría al decisor político no quedar atrapado en los juegos de las burocracias enfrentadas, facilitando así la tarea de articular áreas históricamente enredadas en empates estériles.

Como se ha planteado reiteradamente a lo largo del trabajo, los sofisticados desarrollos TIC, particularmente en términos de IA, gestión de datos y robótica, darían en el futuro a la autoridad política la posibilidad de un arbitraje sobre bases más sólidas al acceder a información en tiempo y forma, no quedar preso de regulaciones particulares y mitigar los efectos de la falta de seguimiento y fricción por gestión¹⁷².

Entiéndase bien: en esta visión, en primer lugar, están las definiciones políticas y, luego, los procesos de construcción institucional, estos son los determinantes clave. Las nuevas tecnologías son una herramienta auxiliar —aunque, sin duda, importante— en la tarea de transformar la dinámica organizacional, potenciar el rol coordinador de la JGM y permitir el despliegue virtuoso del par planificación estratégica centralizada/ ejecución descentralizada. En palabras de un experto:

La tecnología es imprescindible, pero por sí sola no va a cambiar las cosas. Hay que cambiar una filosofía, no basta con facilitar procesos. Fijate que hasta acá hubo muchos cambios tecnológicos. Cambió la gente, incluso los objetivos de gobierno y la estructura no cambió en nada (Entrevistada 72).

En relación con la articulación entre la administración central y los organismos descentralizados, algunas/os participantes destacaron el romanticismo existente respecto de las estructuras descentralizadas. Sostuvieron que esos organismos no operan de forma flexible y cohesionada como se supone habitualmente, y por ello constituyen un costo extra en términos de coordinación, dado que están menos sujetos a las directivas de las autoridades políticas —como se refleja en la línea de base—.

Por esta razón, el enfoque neoweberiano sugiere reconstruir los lazos que existen entre la administración central y los organismos descentralizados:

A futuro, creo que tenemos que repensar la estructura de otra forma, no con la misma cabeza que estamos funcionando: centralizados y descentralizados. Tenemos que sentarnos a debatir que queremos del Estado. Esta distribución de centralizados, descentralizados no nos ha funcionado bien (Entrevistado 61).

Algunas/os expertas/os señalan que la «moda» de crear organismos descentralizados habría pasado y que incluso habría margen para pensar la recentralización de algunas funciones articulándolas con los objetivos que se fija el Estado:

El impulso hacia la creación del organismo executor creo que se perdió en el mundo. Fue una moda. Hoy no veo una corriente de opinión que vaya por ese lado (Entrevistado 45).

El punto crítico del planteamiento es el supuesto de potencia en la conducción política. Esta potencia, claro está, puede ser un objetivo, pero queda la duda sobre si es universalmente posible alcanzar y mantener

¹⁷² Nos referimos, por ejemplo, al trabajo a desgano por parte de la unidad que considera que perdió en el arbitraje y, que, realizando mal su tarea, pone en riesgo el objetivo general.

el *quantum* necesario para generar el ordenamiento global del Estado como se pretende. Mucho más si, como se ha dicho, también se desea fortalecer las capacidades burocráticas y empoderar y politizar la sociedad civil, lo que obliga a un extenuante liderazgo sobre actores potentes y movilizados.

A continuación, presentamos en una tabla un extracto de los principales componentes de los tres escenarios probables de la estructura organizativa de la APN a 2030.

Figura 3.12. Tres escuelas de Administración Pública y su visión de la división del trabajo y la coordinación organizacional

	Temas	Nueva Gerencia Pública	Poligobernanza	Neoweberianismo
División del trabajo	Especialización horizontal	Decrece por menos temas a cargo del Estado	Decrece por transferencia de responsabilidades a sociedad civil	De acuerdo a agenda estatal (no decrecería <i>a priori</i>)
	Contenidos principales	Relativos a la cuestión hacendaria y a instituciones promercado	Consistentes con las demandas ciudadanas	Relacionados con el desarrollo con inclusión social
	Especialización vertical	Se reduce por menos temas estatales	Se invierte lógica (de abajo hacia arriba)	Funcionariado político más homogéneo
Coordinación organizacional	Instrumento de coordinación	Programación presupuestaria	Participación de actores no estatales	Liderazgo político
	Rol de la JGM	Coordinación a partir de estándares técnicos	Redes que vinculan a las agencias	Coordinación a partir de plan estratégico
	Órganos rectores	Abogados a coordinación tecnocrática liderados por lo financiero fiscal	Abogados a coordinación flexible	Abogados a coordinación transversal, subordinados a liderazgo político
	Articulación administración central y descentralizada	Tendencia a la privatización de funciones y el control presupuestario	Crece la cantidad y autonomía de las agencias	Relativa recentralización de funciones y reducción de su autonomía

Fuente: elaboración propia.

En resumidas cuentas

- Mediante la conceptualización de Mintzberg, inscribimos a la Administración Pública bajo la forma divisional de organización. Este tipo se caracteriza por ser un ensamble de diferentes divisiones (ministerios en el caso de la AP) con alto grado de autosuficiencia.

- Para contrarrestar la tendencia hacia la desarticulación de las partes (divisiones/ministerios), las formas divisionales se caracterizan por concentrar poder en una sede central, compuesta por un ápice estratégico (presidenta/e y jefa/e de Gabinete), un *staff* (asesoras/es especialistas, planificadoras/es estratégicas/os) y una tecnoestructura (órganos rectores).
- El modelo organizativo que es más funcional para cada una de las divisiones/ministerios es el de burocracia maquinal, estructurado a partir de procesos jerarquizados, repetitivos y rígidos. En el caso de las AP, este modelo es, además, el que da mayores garantías para el cumplimiento del Estado de derecho.
- Ensamblar ambas partes (sede central/divisiones) es el objetivo de la línea media (ministras/os, secretarías/os ministeriales y subsecretarías/os) que deben: a) insertar el funcionamiento de cada división/ministerio en la lógica global del Estado, y b) gestionar las unidades y programas de cada ministerio, y administrar los reclamos sectoriales
- En cuanto a las divisiones/ministerios, constituyen el núcleo operativo. En las últimas décadas, en respuesta a una agenda estatal cada vez más compleja, se observa en el núcleo operativo un crecimiento de la cantidad y nivel de autonomía de las unidades, con una paralela proliferación de agencias descentralizadas. Esto ha redundado en niveles crecientes de fragmentación estatal, con pérdida de autoridad de la sede central y una línea media que responde más al ámbito sectorial que a la conducción estatal.
- Dicho esquemáticamente, se genera una tensión entre las exigencias del Estado de derecho y los instrumentos coordinadores de la sede central, por un lado, y las crecientemente plurales demandas sectoriales y las necesidades de agilidad que impone la Cuarta Revolución Industrial, por otro.
- Para contrarrestar la tendencia a la desarticulación de las partes hacia el futuro, se prevé la maduración de la Jefatura de Gabinete como instancia coordinadora de divisiones. Con este objetivo, se asigna un rol clave a los órganos rectores, que deberían depender de ella. Estos organismos, a partir de una mayor sofisticación tecnológica, deben desarrollar la plasticidad necesaria para encontrar el equilibrio entre eficiencia y respeto a las normas (sin caer en formalismo ni en anomia).
- Como respuesta a esta tensión, los enfoques de las tres escuelas que analizamos a futuro plantean respuestas muy disímiles. Más allá de ello, acuerdan en:
 - Necesidad de corrección de superposiciones, lagunas y duplicidades. Posibilidad de detección temprana a partir de IA, más allá de que su resolución sea política.
 - Organización de un sistema de planificación estratégica en la sede central —tanto presupuestaria como administrativa— como espacio de convergencia divisional.
 - Las nuevas tecnologías permiten automatizar procesos de la burocracia maquinal, a la vez que permiten una gestión más ajustada de la tensión entre normalización y necesidad de libertad de acción.
 - Operación sobre la cultura organizacional como ámbito en donde «dialogan» las tensiones y se puede lograr su procesamiento virtuoso.

A modo de conclusión

*Imaginar y pensar de forma sistemática
el porvenir nos va a ayudar a construir el
futuro deseado.*

*Hay que prepararse para los temporales
no esperar que sucedan.*

Wenceslao A. Rodríguez (s.f.)

La larga marcha

Este libro es el resultado de mucho tiempo de trabajo de un equipo que vivió sumergido en una rutina profesional monotemáticamente dirigida a analizar el porvenir estatal.

Reuniones semanales, interminables horas detrás de nuestros equipos electrónicos escribiendo y reescribiendo textos, decenas de entrevistas a especialistas, *workshops*, *focus group*, *webichats*, videos, presentaciones en congresos, clases de grado y posgrado en donde «colamos» el tema, etc.¹⁷³.

En este apartado final, a modo de conclusión, resumimos los elementos que aparecen como más salientes de los escenarios por venir. Tan o más importante que eso, buscaremos transmitirles cuáles fueron los hallazgos más potentes que surgieron, en los diferentes temas, a partir de este continuo trabajar el tema.

Describiremos para cada una de las tres dimensiones que hemos trabajado (empleo público, tecnologías digitales y estructuras organizativas) conclusiones alrededor de los siguientes puntos:

- Qué cambios se esperan a partir de la llamada Cuarta Revolución Industrial.
- Cómo enfrentar esos cambios con acciones que hay que empezar a desarrollar hoy.

Con respecto al primer punto, adelantamos que se prevén, para el conjunto, transformaciones trascendentes. Los procesos organizacionales, la (re)situación de los actores frente a los cambios sociales, hasta la misma concepción de qué es lo importante —con una revalorización al infinito de los datos y la información— todo parece que va a transformarse en un futuro que ya hemos comenzado a transitar.

¹⁷³ En el enlace https://youtu.be/7no_slRewLM se puede acceder a un video que resume la tarea realizada. En el Anexo 4 se incluye la línea de vida del proyecto.

Porque el cambio, según se acuerda, ya está ocurriendo, es inevitable e irreversible, es como un tren lanzado a toda velocidad: no parece buena idea pararse en las vías a tratar de detenerlo.

Nuestra libertad de acción —y responsabilidad— remite a operar sobre la red ferroviaria que se está gestando y seleccionar los trenes que priorizaremos: muchos de los resultados de los cambios que traerá aparejada la Cuarta Revolución Industrial depende de lo que empecemos a hacer hoy para recibirla.

Dos peligros, íntimamente vinculados, acechan estas transformaciones en el ámbito de la Administración Pública. En primer lugar, no poder conducirlos de alguna forma y, fruto de ello, que en su despliegue se profundicen los niveles de anomia, fractura y desigualdad social.

Por el contrario, si se logra gestionar el cambio, se podrá potenciar sus aspectos virtuosos (eficacia, eficiencia y efectividad de las políticas públicas; acceso democrático a la información; desarrollo de tareas no alienantes) y reducir las facetas negativas (pérdida de puestos de trabajo, fragmentación estatal, dependencia tecnológica, exclusión de los que no dan el salto hacia las nuevas tecnologías).

En segundo lugar, que la administración del Estado no se quede rezagada en las transformaciones tecnológico-organizativas y, a partir de dominar las nuevas técnicas, incorporar a la gestión las nuevas formas de interacción digitales que caracterizan hoy la vida en sociedad. En ese caso deberá sortear los peligros, tanto de la fragmentación, que neutraliza los impactos de las políticas públicas, como los de la captura, que los desvía de los objetivos asignados democráticamente.

Como expresamos, la reconversión ya está en curso, y en la etapa contemporánea requiere capacidad de manejo de herramientas tecnológicas, como sistemas de gestión, procesamiento de *big data*, inteligencia artificial, interoperabilidad e interconexión de sistemas y bases de información.

¿Esto significa que los cambios tocarán principalmente las áreas informáticas? De ninguna manera ocurre lo que se ha descrito como el fenómeno de «mancha de aceite».

Si bien el ingreso de la Cuarta Revolución Industrial suele producirse alrededor del mundo de los sistemas informáticos y los dispositivos digitales, al poco de estabilizarse ese ingreso, va ramificándose y expandiéndose por toda la organización. En este segundo momento, toda la gestión se va transformando con el potencial —positivo y negativo— de las nuevas tecnologías.

Lo que describimos es un camino que ya hemos recorrido otras veces: pensemos en los cambios producidos por la maquinización y el motor a vapor (Primera Revolución Industrial), luego con la electricidad y las nuevas formas de energía (Segunda Revolución Industrial) y, posteriormente, los avances de la sociedad de la información (Tercera Revolución Industrial).

En cada caso, los artefactos tecnológicos de avanzada —el telar mecánico, el transporte a motor, las computadoras— solo estuvieron operativos para unidades en la vanguardia del conocimiento; luego el aprendizaje se extendió a todas las organizaciones (su estructura, su personal, su cultura organizacional) y se hicieron carne con la nueva tecnología.

Un ejemplo de lo que queremos decir está presente en la trillada consigna que sostiene que lo central de informatizar un circuito no es simplemente digitalizar lo que hasta ese momento hacíamos en papel. El verdadero cambio está en aprovechar las potencialidades de la tecnología para cambiar los procedimientos y usufructuar las ventajas de trabajar en paralelo o en forma colaborativa, automatizar definiciones, disponer de información *on line* del avance de la gestión (y detección temprana de desvíos), poder interconectar digitalmente con otros procesos.

Por lo tanto, los cambios tecnológicos son una parte del tema; la otra se encuentra en las transformaciones políticas, organizacionales, culturales, que se generan al incorporar o vincularnos con las nuevas herramientas y los nuevos dispositivos¹⁷⁴.

Este es el escenario general de «la materia Estado» que todos esperan. En su marco, describimos con alguna profundidad tres esferas cruciales de análisis en que dividimos este abordaje de la cuestión estatal: empleo, tecnología y estructuras.

La inminente transformación del empleo público

Hacia el cuello digital

El empleo público es uno de los lugares en donde comienza a reflejarse el temor a una fractura entre el Estado y los segmentos más dinámicos de la sociedad.

Mientras se espera un crecimiento de la tasa de destrucción de puestos de cuello blanco —la gran mayoría de los puestos de trabajo estatales—, son cada vez más buscados —y aparecen como más escasos— los perfiles orientados a la informatización, automatización, digitalización y gestión de datos (perfiles a los que hemos denominado *cuello digital*).

El paulatino ocaso de las tareas mecanizadas y su reemplazo por soluciones digitalizadas no necesariamente implicará una disminución de los puestos ocupados, pero sí un cambio de perfil. Por lo tanto, el desafío que se presenta estará en alinear con este hecho las estrategias de reclutamiento de las/os trabajadoras/es que ingresen y en generar estrategias de formación que apunten a la reconversión de la planta de personal existente.

De esta forma, las políticas para el empleo público que deben pensarse se enmarcan en un contexto de transformaciones que experimenta el mundo del trabajo. Se trata de un proceso de cambio para el cual las estructuras actuales aparecen como parcialmente obsoletas, mientras las dinámicas transformadoras se abren paso con firmeza.

174 Esta forma de abordar la cuestión es lo que llamamos «enfoque sociotécnico».

Constatamos que las/os especialistas, tanto profesionales como académicas/os, postulan de forma unánime la necesidad de transformación para las pautas de ingreso (reclutamiento y selección), carrera y capacitación, en línea con dar cuenta de los cambios y las continuidades, en el marco de una cultura organizacional que sostenga y fortalezca los valores democráticos y de lo público estatal.

La virtualidad, clave de la transición

Saliendo del ámbito más global, hubo un tema que ocupó claramente el centro de atención de expertas/os, profesionales y trabajadoras/es: la virtualidad como parte de la organización del trabajo en el Estado.

Las nuevas formas de organización del trabajo, aceleradas por la experiencia de aislamiento ante la pandemia por COVID-19 durante 2020 y 2021, impulsaron de manera exponencial el uso de tecnologías digitales en todos los órdenes de la vida laboral.

En ese contexto, se prevé una mutación de la lógica del trabajo estatal. Empezando por la virtualidad que, como demostraron las experiencias desarrolladas durante 2020 y gran parte de 2021, permitió a las organizaciones públicas continuar funcionando en esquemas de trabajo mixto o híbrido. En la senda de esa experiencia, dictada bajo situación de urgencia, se plantea una continuidad que precisa de un delicado y complejo proceso de institucionalización.

Es preciso desplegar una estrategia —una visión general del tema con los coligados cambios normativos, de políticas *ad hoc*, de asignación y reformulación de dispositivos tecnológicos necesarios, etcétera— para gestionar la mutación de una organización que tendrá en el futuro, una flexibilidad horaria y espacial novedosa.

Un aspecto central en esta transición es la forma en que se defenderán los derechos de las/os empleadas/os públicas/os en los nuevos tipos de vínculos cotidianos, los que adquirirán ribetes aún no contemplados en los esquemas existentes.

¿Sigue vigente el proyecto profesionalizador?

A lo largo del último siglo, se fue consolidando la idea de una necesaria profesionalización del empleo público. En las últimas décadas, este discurso tuvo un importante relanzamiento en toda América Latina.

Si bien los avances alcanzados son innegables, también es indiscutible que, en buena parte del continente —y en el caso argentino, en los escalafones generales de Nación, provincias y municipios—, no se ha logrado completar el ciclo institucionalizador de las prácticas de empleo estatal.

En particular, a diferencia de lo que ocurre en los escalafones de Educación, Seguridad, Defensa y parcialmente Salud, hay un amplio requerimiento de que el ingreso a la Administración Pública tenga algún grado de selección objetiva. De igual forma, que se ponga en funcionamiento una carrera que fije una trayectoria por recorrer para las/os trabajadoras/es administrativas/os.

Frente al tema, las/os interlocutoras/es mostraron dos tipos de opiniones. Por un lado, hicieron notar lo importante y difícil que es avanzar en este objetivo. Importante, porque es un tema que hace décadas se mantiene en agenda como primera necesidad; y difícil porque se han sucedido diferentes administraciones y estrategias de gestión pública, pero los avances han sido solo parciales.

Por otro lado, muchas/os se preguntaron si a esta altura, el proyecto —tal como fue concebido en, por ejemplo, los documentos del BID y las Cartas del CLAD—, sigue estando vigente dadas las nuevas condiciones que impone la Cuarta Revolución Industrial.

En todo caso, a diferencia de lo que ocurre en relación con la tecnología, en cuanto al empleo, las/os expertas/os consultadas/os presentaron más preguntas que respuestas.

Las nuevas tecnologías

¿Hemos encontrado la lámpara de Aladino?

Las/os entrevistadas/os acordaron en la necesidad de desarrollar una estrategia de inserción de las nuevas tecnologías en la Administración Pública. En el texto trabajamos sobre algunos temas que hoy se presentan como clave: gestión de la información (estandarización/protocolización de datos), inteligencia artificial, *blockchain*, ciberseguridad, interoperabilidad y metaverso.

Se sostiene que una apropiación virtuosa de ellas podría impactar de manera positiva sobre la eficiencia y la efectividad de las políticas públicas, la democratización e institucionalización del Estado, una baja en los costos de gestión, ayudar a la sustentabilidad ambiental y mejorar la habitabilidad de los ámbitos de trabajo.

Como dijimos, la inserción de estas nuevas tecnologías es un proceso que ya ha comenzado, es irreversible e inevitable; el gran desafío es lograr que la Administración Pública saque resultados virtuosos de su aplicación y se mantenga a la altura del avance que ocurre en la sociedad global.

En ese sentido, un elemento por destacar en las visiones de las/os expertas/os en tecnología —a diferencia de lo que ocurre con las otras dos dimensiones analizadas— es la enorme confianza en la potencia transformadora de los artefactos de la nueva era. Con ella, se ilusionan, habrá espacio para replantear históricas deudas, como las relativas a la calidad de servicios y a la brecha tecnológica de la gestión territorial y jurisdiccional. Incluso se llega más allá: con ella, se podrá refundar la organización administrativa haciendo realidad el sueño de Weber de una máquina capaz de cumplir —«sin ira y sin pasión»— lo que establece la norma.

Si bien hay pocas/os expertas/os que tienen una visión autocentrada en la tecnología —y las miradas sociotécnicas son claramente mayoritarias—, esta enorme confianza en el sector lleva a que, en algún sentido, se minimicen las restricciones tanto internas como externas para un despliegue no traumático

de la Cuarta Revolución Industrial: restricciones políticas, sociales, ideológicas, económicas, de seguridad y culturales.

Esto hace que, en términos de una visión global, sean más comunes en este ámbito las miradas descentralizadoras/agencializadoras/autónomas; el rol dinámico de la tecnología a partir de comunidades de práctica propendería al éxito en cada caso. Es una situación un tanto paradójica, pues la vanguardia tecnológica sostiene una mirada tecnocrático-organizacional que tuvo su cenit en las últimas décadas del siglo XX¹⁷⁵.

La mirada que pone en duda el optimismo que emerge del mundo tecnologizado no es trivial: basta observar las recientes corrientes modernizadoras en la gestión pública —que incluyeron las oleadas vinculadas a las ideas de gobierno electrónico, gobierno digital y gobierno abierto— cuyos avances, logros y fracasos se vincularon más con factores políticos y sociales que con los avances técnicos.

Transición: ¿multicanalidad?

Independientemente de la rapidez con que se desplegarán los cambios, la amplitud de tareas que realiza el Estado, la pluralidad de la ciudadanía y de las poblaciones objetivo, la heterogeneidad de la situación de las oficinas del Estado en términos de apropiación tecnológica, hacen pensar en una transición en donde convivirán diferentes formatos tecnológicos.

Es que, tanto en la ciudadanía como hacia el interior de las administraciones, las capacidades tecnológicas son muy desiguales. Se hizo notar que esta asimetría, sobre todo en provincias y municipios, principales puertas de entrada de las/os usuarias/os al Estado, se identifica como un problema por resolver.

En este sentido, cualquier avance tecnológico deberá considerar esta brecha como obstáculo. Se hace notar que las constantes actualizaciones son promotoras de la reproducción de un desarrollo desigual, caracterizado por la convivencia de sistemas de punta con ámbitos en donde sobreviven técnicas arcaicas.

Enfrentados a este diagnóstico, se recomienda un momento transicional que garantice la continuidad paralela de lo vigente¹⁷⁶, de forma tal de excluir a sectores (por la brecha en el acceso de los ciudadanos y el grado de modernización de las oficinas estatales).

De esta forma, se prevé que convivirán nuevas y viejas formas, en particular, si bien se espera que la atención presencial continúe disminuyendo, no se avizora la posibilidad de que desaparezca completamente en el corto plazo. Sobre este punto las opiniones de las/os entrevistadas/os se dividen entre los que promueven una rápida automatización por la mayor eficiencia y transparencia, y aquellos que defienden la existencia de instancias de atención presencial, principalmente frente a la brecha social y cultural¹⁷⁷.

175 En posiciones que tuvieron autores como Negroponte (1995) y, anteriormente, Toffler (1986, 1990).

176 Además de garantizar continuidad ante eventuales fallas, siempre posibles en dispositivos nuevos.

177 No es el caso de la atención de quienes presentan algún grado de discapacidad sensorial o cognitiva, para los que hay consenso de que hay que establecer estrategias específicas.

En todo caso, por mayor o menor plazo, la multicanalidad será un formato común en las relaciones del Estado con la ciudadanía.

Regulaciones básicas. Datos, inteligencia artificial y demás temas emergentes

Un tema que presenta urgencia por consolidar estándares y protocolos, como así también por fijar nuevas formas de gestión, es la gobernanza de datos.

La información es un activo estratégico. Su gestión de forma adecuada y eficiente da robustez a las funciones de gobierno y permite generar políticas públicas de mayor calidad y precisión.

Es vital que, en el futuro, los enormes volúmenes de información que genera el Estado tengan la calidad necesaria para alimentar los diferentes sistemas. Asimismo, es clave que ellos sean custodiados con seguridad, que se regule su uso acorde a las políticas de transparencia vigentes y que se protejan los datos sensibles de la ciudadanía.

Paralelamente, se espera la automatización del uso de datos a partir del uso de IA, herramienta que permite no solo el manejo combinado de diferentes fuentes y datos, sino también procesos de retroalimentación con la información del entorno. Con ellas, se espera una creciente automatización de procesos que nos acerque a la utopía del «Estado sin trámites», que supere, sin cambiar sus objetivos ni su apego al derecho, los típicos desvíos, rigideces y demoras comunes de encontrar en los sistemas normalizados.

Si bien las IA tienen un desarrollo embrionario, todos los enfoques reconocen que el uso de estas tecnologías permitirá una mejoría notable en el vínculo ciudadanía-Estado. Existe un alto consenso en la necesidad de desarrollar políticas públicas específicas para el desarrollo de la IA, que también abarcaría los sistemas transversales que regulan los diferentes órganos rectores.

Como en todo proceso de cambio acelerado, debemos estar atentos a generar los cambios organizacionales y las regulaciones necesarias para que emerjan de forma virtuosa. Cada uno de ellos —gestión de datos, inteligencia artificial, *blockchain*, ciberseguridad, interoperabilidad, metaverso, etcétera— precisan de una agenda específica. Cada una de las tres escuelas que analizamos —Nueva Gerencia Pública, Poligobernanza, Neoweberiano— prevé una estrategia diferente para su apropiación por parte de la Administración Pública.

La existencia de un optimismo generalizado en relación con los escenarios de desarrollo tecnológico no es óbice para que existan puntos de tensión alrededor de las grandes directrices de política que lo hagan posible.

Para tener claro qué se debate, hay que hacer notar que las disidencias no sólo tienen su origen en las diferentes visiones sobre la cuestión tecnológica, sino que también recogen la influencia de un contexto geopolítico en donde dos potencias se están disputando el liderazgo de la producción y los servicios digitales (Estados Unidos y China).

En este punto, la cuestión de la soberanía tecnológica es, tal vez, el elemento de mayores diferencias. En este caso, mientras el enfoque neoweberiano postula una mirada estatalizante como forma de garantizarla, la Nueva Gerencia Pública y la gobernanza tienden a promover alianzas con la sociedad civil y empresas del sector privado —no necesariamente nacionales— como solución más eficiente.

Qué estructuras para la Cuarta Revolución Industrial

La división del trabajo

Abordamos las estructuras organizativas a partir del análisis de dos dimensiones clave en toda organización: la división del trabajo en unidades y los enlaces previstos para su coordinación. Queríamos examinar cómo estas pautas elementales cambiaban en el marco de las nuevas condiciones impuestas por la Cuarta Revolución Industrial.

Si bien la evolución de las estructuras reconoce la influencia de múltiples factores —por ejemplo, el marco institucional o las necesidades de construcción política— sostenemos que existen tendencias sociales de fondo que la vinculan, en sus formas y contenidos, con la funcionalidad estatal y su relación con la sociedad.

En este sentido, si se analiza la evolución de las estructuras durante los últimos 40 años, observamos una clara tendencia hacia la proliferación de unidades, *pari passu* con una sociedad más sofisticada y plural y consecuentemente una agenda estatal cada vez más compleja. En este sentido, es de destacar que no solo hubo cambios cuantitativos en el sentido de creación de nuevas unidades en la administración central; también se incrementaron notablemente las unidades descentralizadas y autárquicas, lo que refleja una forma más profunda de dividir el trabajo.

Si se mantiene esta manera de enfrentar una agenda cada vez más compleja, la cantidad de unidades debería seguir incrementándose a partir de la incorporación de los nuevos temas que genera la llegada de la Cuarta Revolución Industrial. En esta línea, se espera que ganen protagonismo nuevas unidades ligadas a temas como la gestión de datos, la protección de información, la ciudadanía digital, la ciberseguridad, la inteligencia artificial, la regulación de plataformas y la transición y formación de personal en las nuevas tecnologías, entre otros.

Sin embargo, el nuevo escenario induce a pensar que se irán imponiendo nuevas estrategias para las estructuras estatales. Se esgrimen razones de fondo —de las que hablaremos más adelante— y también se sostiene que se estaría cerca de alcanzar un grado de saturación del mecanismo tradicional.

Con el formato actual, administrar una estructura tan amplia y diversa generaría sobrecostos organizacionales que no compensarían las ventajas que se podrían alcanzar con la creciente especialización horizontal.

La fragmentación hace de la coordinación el desafío clave

La inflación de temas no solo implica un incremento de tamaño —y de dificultad para contener las fuerzas centrífugas que esta desata—, sino también que, al multiplicar los niveles de especialización horizontal, hace exponencialmente más ardua —técnica y políticamente— la posibilidad de contener el accionar de las unidades dentro una única estrategia pensada para la Administración Pública.

En la última década, la literatura especializada ha prestado creciente atención a este tema, considerando que la fragmentación estatal es un tema crítico. En ocasiones, se tiene la sensación de que existen dificultades para alcanzar, tan siquiera, un mínimo orden que impida superposiciones flagrantes o acciones contradictorias de oficinas estatales en el territorio.

Una situación extrema ocurre en el caso de algunos organismos descentralizados, que muestran un importante grado de desconexión con los objetivos y procesos instalados en el resto de la Administración Pública.

Se verifica, entonces, la debilidad de los procesos de articulación intraestatales organizados desde la sede central (ápice estratégico, tecnoestructura, *staff* de apoyo), que no alcanzan para contrarrestar las tendencias centrífugas, por otro lado, desafío típico de las formas divisionales.

Los mecanismos que tradicionalmente se han utilizado para contrarrestar la fragmentación —en lo político, el gabinete presidencial, en lo operativo, los órganos rectores de procesos transversales— han tenido dificultades para lograr sus objetivos articuladores y, cuando lo logran, lo hacen al costo de generar demoras y efectos de rigidez que llevan a la ineficiencia estatal.

Superar esta caracterización de la estructura implica no solamente establecer un orden más consistente, que tome en cuenta la complejidad e importancia de las tareas por realizar, sino también establecer pautas para reducir las constantes variaciones que, en muchos casos, paralizan las actividades del sector.

Nuevas tecnologías, coordinación flexible y Estado de derecho

La cuestión se complica aún más porque transformaciones como las que están sucediendo con la Cuarta Revolución Industrial precisan de estructuras flexibles, capaces de procesar cambios continuos y de asimilar nuevas alternativas de organización y funcionamiento. Se habla de unidades matriciales, articulaciones flexibles público-privadas, estructuras *ad hoc*, holocracias, entre otros formatos novedosos.

Las estructuras vigentes, por su parte, están funcionalmente vinculadas al Estado de derecho y sus valores de respeto a la ley, transparencia, publicidad de actos de gobierno, lo que se traduce en la búsqueda de procesos modelizados y puestos especializados en actuar dentro de las normas, que tienen una supervisión de control jerárquica con poder de policía.

En este sentido, la posibilidad de que las nuevas estructuras —más horizontales y flexibles— expresen los mismos ejes valorativos del Estado de derecho es, en el debate entre modelos gerencialistas, participativos y burocráticos, una asignatura aún no saldada.

Los elementos descritos (tecnología de la Cuarta Revolución Industrial, Estado de derecho, coordinación) son fundamentales, pero, al mismo tiempo, resultan importantes las tensiones que se generan entre las necesidades estructurales de cada uno de ellos. A lo largo de los tres capítulos, se presentaron diferentes componentes de un escenario que enfrentó de forma virtuosa el problema, aquí reproducimos sucintamente algunos de ellos:

- La multiplicación de canales transversales de comunicación, información y datos generan insumos para una mejor articulación entre las diferentes líneas del Estado. Procesos y procedimientos que disponibilizan información permitirían romper con las tradicionales «islas» dentro de la administración estatal.
- La Jefatura de Gabinete de Ministros ha madurado su labor institucional, dando un salto de calidad en la coordinación intraestatal. Se fortalece el Gabinete presidencial como espacio de articulación estratégica.
- Se han dividido conceptual y operativamente las unidades, separando las que tienen funciones gubernamentales de aquellas que brindan servicios. En estas últimas, se han habilitado espacios de flexibilidad, poniendo énfasis en el logro de resultados.
- El uso de tecnologías ha reducido la ineficiencia y la disfuncionalidad de la gestión por procesos. En particular, la inteligencia artificial permite reducir tiempos y evitar fenómenos de captura y desvío de objetivos.
- Se ha construido una cultura organizacional funcional a la promoción de las innovaciones y a la apropiación de las nuevas técnicas, articuladas a valores que protegen el Estado de derecho.

Al final, punto (y seguido)

Para terminar, se incluyen algunas semblanzas, ciertos temas que nos parece importante remarcar.

El primer elemento se vincula con la cuestión metodológica. El equipo de trabajo construyó el texto centralmente a partir del relato que, en diferentes actividades interactivas, desarrollaron expertas/os académicas/os, profesionales especialistas en los temas que tratamos. Erigido así, y más allá de los esfuerzos metodológicos por promover miradas de largo plazo, es inevitable que el libro se encuentre influenciado por una coyuntura específica: aquella que enmarca la salida de la pandemia 2020-2021.

El segundo elemento por destacar es la uniformidad de las miradas de las/os especialistas, expertas/os y funcionarias/os —que está también presente en los textos— en relación con la inevitabilidad de los cambios que genera la Cuarta Revolución Industrial en todas las organizaciones y, entre ellas, en la Administración Pública.

El tercer elemento es el consenso sobre la necesidad de enfrentar los desafíos que plantean estos cambios: ninguna/o de las/os entrevistadas/os consideró virtuoso confiar en respuestas espontáneas o en un ajuste automático. A la hora de explorar los escenarios deseables de respuesta, ese consenso se diluye. A lo largo del libro, trabajamos sobre tres modelos teórico-ideológicos de respuesta: la Nueva Gerencia Pública, la Poligobernanza y el Neoweberiano.

Aun dentro de parámetros de debate que describimos como inconmensurables, fue común que desde estas tres escuelas se hablara del tema con responsabilidad. La Administración Pública contemporánea ocupa un rol clave en lo relativo a la custodia de las libertades políticas, sociales e individuales; en la prosecución de derechos y en la garantía de contratos; ningún cambio debería amenazar estos elementos que forman parte del acervo político-social del país.

Puestos a analizar los cambios, la Cuarta Revolución Industrial, de igual forma que lo hicieron sus predecesoras, está llamada a cambiar el rol y el poder relativo de actores sociopolíticos y agentes económicos. En este caso, la automatización seguramente cambiará el rol de la burocracia¹⁷⁸, que ya desde la época de Hegel y Marx se había identificado con un protagonismo especial; de igual forma, la transmutación del empleo de cuello blanco en cuello digital no será neutra en términos de la gobernanza del aparato estatal.

Y si hablamos de cambios en estos registros, también deberá haber nuevos equilibrios en una de las dimensiones centrales de lo estatal: la división y la articulación entre la arena política y el ámbito administrativo. Venimos de una época en donde lo político se vio contaminado por un enfoque tecnocrático y el ámbito administrativo por un creciente peso de las definiciones políticas; muchas/os entrevistadas/os sostuvieron que esto ha comenzado a cambiar por una síntesis orientada hacia la interpenetración de estos ámbitos, con el fin de facilitar la gestión estatal.

También existe consenso en que, más allá de los difíciles desafíos que genera la llegada de la Cuarta Revolución Industrial, ella abre un abanico de oportunidades. Así, en el marco de los cambios que atravesará la Administración Pública, se espera que habrá espacios para replantear históricas deudas, como las relativas a la brecha tecnológica de la gestión territorial y jurisdiccional, la baja institucionalización de los procesos de ingreso al escalafón general, la desarticulación de las estructuras orgánico-funcionales.

Llegado el momento de dar un cierre a este trabajo, hacemos notar que su finalización es, en verdad, una especie de punto y seguido a debates que, con contenidos relativamente estables, son y serán parte de la agenda estatal al menos por la próxima década.

En este sentido, la Unidad de Prospectiva y Escenarios Futuros del INAP tiene planificado continuar con sus estudios, en este caso, dirigidos al desarrollo de una serie de recomendaciones y elementos específicos de prospectiva para el uso de las/os profesionales estatales desde los cargos de línea media hasta los puestos más operativos.

178 Imaginemos, por ejemplo, la situación en el Estado-Plataforma que citamos en la sección 1.5.2.

Para terminar, dijimos que el futuro ocupa un lugar importante en la agenda política, social y organizacional del país. En buena hora que así sea, ya que cuando se piensa en las décadas que vendrán, se desafía la creatividad de los actores involucrados y se amplían los rangos de libertad para imaginar futuros promisorios, lo cual es bueno para cualquier sociedad.

Y, cuando una generación mira con esperanza el porvenir, significa que se está preparando para hacer grandes cosas.

Referencias bibliográficas

- Abadie, D. (2019). Argentina's Digital Government 2019 Update. *Medium*. <https://medium.com/@danielabadie/argentinas-digital-government-2019-update-5b8fe9379bc4>
- Aceituno Olivares, P. (2017). *Prospectiva: bases y práctica fundamental para la toma de decisiones: seis estudios sobre construcción de la alteridad*. Ediciones Universidad Tecnológica Metropolitana.
- Aguilar, L. (2020). *Industria 4.0: La cuarta revolución industrial*. Marcombo.
- Alauzen, M. (2019). L'État plateforme et l'identification numérique des usagers: Le processus de conception de FranceConnect. *Réseaux*, 213(1), 211-239.
- Alessandro, M. y Gilio, A. (2010). Cuando el origen importa: presidentes y congresos en la creación de organismos descentralizados en la Argentina (1983-2009). *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (48), 149-174.
- Alessandro, M. y Ortiz de Zárate, J. (2022). *Fragmentación y superposiciones en las estructuras del Estado. Un análisis mediante Inteligencia Artificial*. Fundar.
- Alonso Concheiro, A. (5-7 de noviembre de 2007). *La prospectiva en Iberoamérica* [Ponencia]. Analítica Consultores. Encuentro Internacional 2007 de Prospectivas Iberiamericanas, «Desafíos futuros de Iberoamérica», Ciudad del Carmen, México.
- Aubain, F. G., Blutman, G., Cao, H., González Galmarini, F. y Greco, D. (2023). Un acercamiento al futuro del empleo público en la Argentina. *Cuadernos del INAP (CUINAP)*, 4(115). <https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/CUINAP/article/view/351>
- Azpiazu, D. (2002). *Privatizaciones, rentas de privilegio, subordinación estatal y acumulación del capital en la Argentina contemporánea*. FLACSO.
- Badaró, M. (2009). *Militares o ciudadanos. La formación de los oficiales del Ejército Argentino*. Prometeo.
- Baena Paz, G. (2011). Prospectiva por qué y para qué: la historia que muchos no quieren leer. *Estudios Políticos*, 9(17), 109-127.
- Baladrón, M. (2019). El Plan Argentina Conectada: una política de Estado desde la infraestructura de comunicaciones. *Revista Ciencia, Tecnología y Política*, (2).
- Banco Interamericano de Desarrollo (2006a). *La política de las políticas públicas: Progreso económico y social en América Latina*. <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/La-pol%C3%ADtica-de-las-pol%C3%ADticas-p%C3%BAblicas-Progreso-econ%C3%B3mico-y-social-en-Am%C3%A9rica-Latina-Informe-2006.pdf>

- Banco Interamericano de Desarrollo (2006b). *Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina*. Koldo Echebarría-Departamento de Integración y Programas Regionales.
- Banco Interamericano de Desarrollo (2016). *América Latina y el Caribe 2030: Escenarios futuros*. BID-Atlantic Council.
- Banco Mundial (9 de octubre de 2020). *La región de América Latina y el Caribe debe contener el costo de la COVID-19 mientras espera por una vacuna* (comunicado de prensa N.º 2021/043/LAC).
- Barthelemy, H. y Rodríguez, V. (2014). *Aplicación de los aportes de Mintzberg sobre configuraciones estructurales al caso de la Universidad Nacional del Luján* [Ponencia]. XIV Coloquio Internacional de Gestión Universitaria.
- Bauman, Z. (1991). *Modernity and Ambivalence*. Cornell University Press.
- Bauman, Z. (2015). *Modernidad líquida*. Fondo de Cultura Económica.
- Beinstein, J. (2016). *Manual de prospectiva: guía para el diseño e implementación de estudios prospectivos*. Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva.
- Bertranou, J. e Isuani, F. (2016). *¿Unidad en la diversidad? Estudios sobre política pública en la provincia de Buenos Aires*. UNGS.
- Bitar, S. (2019). How Foresight Could Strengthen Governance in Latin America. *Global Trends Newsletter*, February 2019.
- Bitar, S., Máttar, J. y Medina Vásquez, J. (2021). *El gran giro de América Latina: Hacia una región democrática, sostenible, próspera e incluyente*. Universidad del Valle.
- Blanco Silva, F., Castro Pérez, J. M., Gayoso Taboada, R. y Santana Alonso, W. (2019). *Las claves de la Cuarta Revolución Industrial: Cómo afectará a los negocios y a las personas*. Libros de Cabecera S.L.
- Blutman, G. (15 de octubre de 2022). Del cuello blanco al cuello digital en el empleo público. *Clarín*. https://www.clarin.com/opinion/cuello-blanco-cuello-digital-empleo-publico_0_hZN9gXBTvf.html
- Blutman, G. y Cao, H. (2017). De dogmas vigentes, caminos sinuosos y regresos al futuro. Escenarios estatales, con un soslayo a América Latina y la Argentina. *Revista de Estudios Políticos y Estratégicos*, 5(12), 14-36.
- Blutman, G. y Cao, H. (2019). *El futuro del Estado en la Argentina. Escenarios en disputa hacia el año 2030*. EDICON.
- Blutman, G. y Cao, H. (2022). Escenarios futuros del Estado y la administración pública. En M. Solano, J. Lopardo y S. Novominsky (Eds.), *El Estado del mañana: prospectiva, capacitación y tecnologías emergentes*. INAP. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2022/07/libro_1.2_inap_futuro_digital_final_2_1.pdf

- Blutman, G. y Felcman, I. (2020). Cultura organizacional: nuevos dioses y la búsqueda del eslabón perdido para la transformación del Estado. *Cuadernos del INAP (CUINAP)*, 1(18). <https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/CUINAP/issue/view/43>
- Blutman, G. y Vaca, J. (2020). Reflexiones surtidas del trabajo remoto en la Administración Pública: más de 10 enseñanzas y aprendizajes. *Cuadernos del INAP (CUINAP)*, 1(42). <https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/CUINAP/article/view/220>
- Bonifacio, J. (2018). Formulación basada en evidencia en las políticas de modernización administrativa en Argentina. *GIGAPP Estudios/Working Papers*, (98-100).
- Bonifacio, J. y Falivene, G. (2002). *Análisis comparado de las relaciones laborales en la administración pública Latinoamericana: Argentina, Costa Rica, México y Perú*. BID.
- Bonvecchi, A. (2018). De la competencia a la centralización, ida y vuelta: la participación de la presidencia en la conducción de la política económica en Argentina, 1944-2005. En J. Lánzaró (Coord.), *Centro presidencial. Presidencias y centros de gobierno en América Latina, Estados Unidos y Europa*. Tecnos.
- Bonvecchi, A. y Zelaznik, J. (2010). *Recursos de gobierno y funcionamiento del presidencialismo en Argentina*. Fundación Manual Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonomo.
- Bottinelli, L. (2018). ¿Quiénes eligen la docencia hoy? *La Educación en Debate*, (21). Suplemento de Le Monde Diplomatique y la Universidad Pedagógica Nacional.
- Bourdieu, P. y Passeron, J. (2012). *Los herederos: los estudiantes y la cultura*. Siglo XXI. (Trabajo original publicado en 1964)
- Calame, P. (2009). *Hacia una revolución de la gobernanza: Reinventar la democracia*. Lom Ediciones.
- Campbell, D. (2002). *Assessing the Impact of Planned Social Change*. Northwestern University.
- Campos Ríos, M. (2022). *El Estado en la era meta: del «Estado inteligente» al «Estado inmersivo»*. CLAD.
- Cao, H. (2019). Los cambios en las funciones de los Estados Provinciales (1980-2015). Un estudio a partir del análisis presupuestario. *Estado Abierto. Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas*, 3(2), 79-98.
- Cao, H. y Levy, M. (2023). La estructura de la Administración Pública Nacional argentina. Una mirada del pasado reciente y de sus posibles escenarios futuros. *Cuadernos del INAP (CUINAP)*, 4(112). <https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/CUINAP/issue/view/176>
- Cao, H., Rey, M. y Laguado Duca, A. (2015). *El Estado en cuestión. Ideas y política en la Administración Pública Argentina 1958-2015*. Prometeo.

- Cao, H., Rey, M. y Serafinoff, V. (2016). Transformaciones en el modelo de gestión federal: una reflexión de los desafíos del federalismo cooperativo a partir de la experiencia en el sector educativo argentino. *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, (27), 67-99.
- Cao, H. y Vaca, J. (2007). El fracaso de la descentralización argentina. *Andamios*, 4(7), 249-267.
- Cao, H. y Vaca, J. (2019). Dialéctica del desarrollo argentino entre el territorio y la sociedad de la información. *Revista de Ciencias Sociales*, 10(35), 153-171.
- Castellani, A. (2020). *Optimización de servicios a la ciudadanía: procesos, digitalización de trámites y calidad de la atención*. Secretaría de Gestión y Empleo Público. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/optimizacion_de_servicios_a_la_ciudadania.pdf
- Castells, M. (2000). *La era de la información: economía, sociedad y cultura*. Alianza.
- Chandler, A. (1962). *Strategy and Structure: Chapters in the History of American Enterprise*. Cambridge MIT Press.
- Chirino, C. (2020). *Argentina: la inclusión digital, un derecho* (Seminario «Debates sobre la soberanía digital: escenarios multinivel»). INCaP.
- Chirino, C. (2022). *La polarización política y la participación ciudadana en plataformas digitales. Un estudio aplicado sobre el gobierno nacional argentino y el de la Ciudad de Buenos Aires en el período pre electoral 2021* [Tesis de doctorado]. Universidad Torcuato Di Tella.
- Christensen, T. y Lægreid, P. (2007). Reformas post nueva gestión pública. Tendencias empíricas y retos académicos. *Revista Gestión y Política Pública*, XVI(2), pp. 539-564.
- Chudnovsky, M. (2017). La tensión entre mérito y confianza en la Alta Dirección Pública de América Latina. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (69), pp. 5-40. <https://www.redalyc.org/journal/3575/357559199001/html/>
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (26-27 de junio de 2003). Carta Iberoamericana de la Función Pública. Aprobada en la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, Santa Cruz de la Sierra, Bolivia. <https://clad.org/wp-content/uploads/2020/07/Carta-Iberoamericana-de-la-Funcion-Publica-06-2003.pdf>
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (22-23 de junio de 2006). Código Iberoamericano de Buen Gobierno. Aprobada por la VIII Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, Montevideo, Uruguay. <https://clad.org/wp-content/uploads/2020/10/8-C%C3%B3digo-Iberoamericano-de-buen-gobierno-CLAD.pdf>
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (31 de mayo-1 de junio de 2007). Carta Iberoamericana del Gobierno Electrónico. Aprobada por la IX Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, Pucón, Chile. <https://clad.org/wp-content/uploads/2020/07/Carta-Iberoamericana-de-Gobierno-Electronico.pdf>

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (27-27 de junio de 2008). Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública. Aprobada por la X Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, El Salvador, El Salvador. <https://clad.org/wp-content/uploads/2020/10/6-Carta-Iberoamericana-de-Calidad-en-la-Gesti%C3%B3n-CLAD.pdf>

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (8-9 de noviembre de 2010). Gestión Pública Iberoamericana para el siglo XXI. Documento aprobado por la XL Reunión Ordinaria del Consejo Directivo del CLAD, Santo Domingo, República Dominicana. <https://clad.org/wp-content/uploads/2020/07/Gestion-Publica-Iberoamericana-para-el-siglo-XXI.pdf>

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (7-8 de julio de 2016). Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto. Aprobada por la XVII Conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, Bogotá, Colombia. <https://clad.org/wp-content/uploads/2020/10/2-Carta-Iberoamericana-de-Gobierno-Abierto-2016-CLAD.pdf>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2016). *Alerta democrática. Cuatro futuros para la democracia en América Latina 2030*.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2020). *Construir un nuevo futuro: una recuperación transformadora con igualdad y sostenibilidad*.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2021a). *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe (2021)*.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2021b). *Instituciones resilientes para una recuperación transformadora pospandemia en América Latina y el Caribe: aportes para la discusión*.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2022). *Una década de acción para un cambio de época. Quinto informe sobre el progreso y los desafíos regionales de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe*.

Conrero, S. y Cravero, V. (2019). *El talento humano en las organizaciones: claves para potenciar su desarrollo*. Universidad Católica de Córdoba.

Constitución Nacional Argentina [Const]. Art. 14 bis. 22 de agosto de 1994 (Argentina).

Cordeiro, J. (Ed. y Coord. Gral.) (2012). *Latinoamérica 2030: Estudio Delphi y escenarios*. The Millennium Project.

Cortez, M. y Rodríguez, D. (2019). *Propuesta de mejora de la estructura organizacional en base al modelo de Mintzberg que podría mejorar la rentabilidad de la empresa Casa Russo, Trujillo, 2019* [Tesis de licenciatura, Universidad Privada del Norte]. Repositorio Institucional UPN. <http://hdl.handle.net/11537/23263>

Costa, F. (2021). *Tecnoceno: Algoritmos, biohackers y nuevas formas de vida*. Taurus.

- Cotter, S., Fontdevila, P. y Saccani, P. (2018). *Hacia un Estado sin trámites: Plan estratégico para el gobierno digital*. EDUNTREF.
- Coutinho, M. E. (2018). De la periferia al centro. El derrotero institucional de la Jefatura de Gabinete de Ministros en la Presidencia argentina. *GIGAPP Estudios Working Papers*, 5(98-110), 477-492.
- Coutinho, M. E. (2022). *Recursos institucionales del Poder Ejecutivo y performance presidencial. El gabinete de ministros: diseño, importancia ministerial y funcionamiento*.
- Covarrubias Moreno, O. (2007). *¿Transversalidad y coordinación de las políticas de Estado en el federalismo?* Segundo premio en el XX Concurso del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública «¿Cómo enfrentar los desafíos de la transversalidad y de la intersectorialidad en la gestión público?».
- Crivelli, D. y Quiroga, L. (2016). *Firmador digital optimizado para aplicaciones web* [Conferencia]. 10.º Simposio de Informática en el Estado (SIE 2016) - JAIIO 45, Universidad Nacional de Tres de Febrero.
- Cruz-Rubio, C. N. (2015). ¿Qué es (y qué no es) Gobierno Abierto? Una discusión conceptual. *EUNOMÍA, Revista en Cultura de la Legalidad*, (8), 37-53.
- Cruz-Rubio, C. N. (2017). Revisando la política de la evaluación de las políticas públicas. *Más Poder Local*, (31), 8-11.
- Cubo, A., Hernández Carrión, J. L., Porrúa, M. y Roseth, B. (2022). *Guía de transformación digital del gobierno*. BID. <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Guia-de-transformacion-digital-del-gobierno.pdf>
- Cunill Grau, N. y Ospina Bozzi, S. (2008). *Fortalecimiento de los sistemas de monitoreo y evaluación (M&E) en América Latina* (Serie Documentos Estudios de Casos del CLAD, N.º 3). CLAD-Banco Mundial.
- Diéguez, G. y Chmielewski, D. (2021). *La Alta Dirección Pública en 2020: transición gubernamental y desafíos del trabajo remoto*. Programa de Gestión Pública. CIPPEC. <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2021/02/INF-GP-GPS-2020-Dieguez-y-Gonzalez-Chimewleski-febrero-2021.pdf>
- Diéguez, G., Chmielewski, D. y Peralta, A. (2022). *Administraciones públicas provinciales en la pospandemia: Nuevos formatos de vinculación remota y digital entre el Estado y la ciudadanía*. CIPPEC. <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2022/08/242-DPP-GP-Administraciones-publicas-provinciales-en-la-pospandemia.pdf>
- Diéguez, G. y Gasparin, J. (2016). *El rompecabezas del empleo público en Argentina: ¿Quiénes hacen funcionar la maquinaria del Estado?* CIPPEC.
- Diéguez, G., Rubio, J. y Zuvanic, L. (2019). *Reformas para jerarquizar la dirección pública y mejorar la gestión del Estado*. CIPPEC.
- Diéguez, G., Zuvanic, L., Rubio, J. y Valsangiacomo, A. (2019). *GPS del Estado: Cuánto y cómo cambió el sector público nacional*. CIPPEC.

- Dirección de Gestión y Desarrollo de Carrera del Personal (2020). *Nomenclador clasificador de puestos y funciones*. SINEP. Oficina Nacional de Empleo Público. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/n_guia_metodologica_del_nomenclador_28052020.pdf
- Dirección Nacional de Prospectiva y Estudios Estratégicos (2022). *Perú 2050: Escenarios alternativos de largo plazo* (4.º Ed.). CEPLAN.
- Dixit, A. (2002). Incentives and Organizations in the Public Sector: An Interpretative Review. *The Journal of Human Resources*, 37(4), 696-727.
- Döhler, M. (2015). The Bias of Structures: How Multidivisional Organizations Work in the Public Sector. *Public Organization Review*, 17(1), 83-100.
- Duré, I. (2009). *Políticas de salud. La carrera sanitaria en la Argentina*. Observatorio Federal de Recursos Humanos en Salud, Ministerio de Salud de la Nación.
- Ekstrom, J., Young, S., Gainesc, G. & McCay, B. (2009). A Tool to Navigate Overlaps in Fragmented Ocean Governance. *Marine Policy*, 33(3), 532-535.
- Etzioni, A. (1972). *Organizaciones modernas*. Unión Tipográfica Editorial Hispano-Americana.
- Evans, P. y Rauch, J. (2015). *Burocracia y crecimiento: un análisis transnacional de los efectos de las estructuras estatales «weberianas» en el crecimiento económico*. Jstore. (Trabajo original publicado en 1999).
- Fernández, J. y Cadelli, S. (2014). *Convivencia de metodologías: Scrum y Rup en un proyecto de gran escala* [Tesis de licenciatura, Universidad Nacional de La Plata]. SEDICI Repositorio Institucional de la UNLP. <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/47082>
- Fihman, D. (8-11 de noviembre de 2016). *El subsistema de acceso al servicio civil de argentina: análisis de la experiencia reciente* [Ponencia]. XXI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago de Chile, Chile.
- Filer, T., Weiss, A. & Cacace, J. (2019). *From City to Nation: Digital Government in Argentina, 2015-2018*. Bennett Institute for Public Policy.
- Fontdevila, P., Laguado, A. y Cao, H. (2008). *40 años de informática en el Estado argentino*. EDUNTREF.
- Gallopín, G. y Patrouilleau, M. (2022). La experiencia prospectiva. Una revisión de métodos, enfoques y ejercicios en la trayectoria de Gilberto Gallopín. En M. Patrouilleau y J. Dekker Albarracín, *Prospectiva y estudios del futuro: Epistemologías y experiencias en América Latina* (pp. 347-376). CIDES-UMSA.
- Galvani, I. (2016). *Entre la arbitrariedad y la inflexibilidad: el personal penitenciario bonaerense y su relación con las reglas* [Tesis de doctorado, Universidad Nacional de San Martín]. Repositorio Institucional UNSAM.

- García de Fanelli, A. y Moguillansky, M. (2014). La docencia universitaria en Argentina Obstáculos en la carrera académica. *Education Policy Analysis Archives/Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 22, 1-18.
- Gené, M. (2012). Negociación política y confianza. El Ministerio del Interior y los hombres fuertes del Poder Ejecutivo. *PolHis*, 301-308.
- Gilli, J. (2007). *Diseño organizativo*. Editorial Granica.
- Godet, M. y Durance, P. (2011). *La prospectiva estratégica. Problemas y métodos*. Unesco.
- Gordillo, A. (2013). *Tratado de derecho administrativo y obras selectas*. Fundación de Derecho Administrativo.
- Grandi, M. (2015). *Los sistemas de información, monitoreo y evaluación y su vinculación con la gestión por resultados: el caso de la administración pública nacional de la argentina* [Tesis de especialización, Universidad de Buenos Aires]. Biblioteca Digital de la Facultad de Ciencias Económicas. http://bibliotecadigital.econ.uba.ar/download/tpos/1502-0395_GrandiMM.pdf
- Grimson, A., Patrouilleau, M. y Sosa, N. (2022). *Argentina futura: Un horizonte deseable y posible*. Jefatura de Gabinete de Ministros.
- Gutiérrez, R. e Isuani, F. (2013). Luces y sombras de la política ambiental argentina entre 1983 y 2013. *Revista SAAP*, 7(2), 317-328.
- Hidalgo-Pérez, M. A. (2018). *El empleo del futuro*. Ediciones Deusto.
- Hall, R. (1983). *Organizaciones, estructura y proceso*. Editorial Dossat.
- Halliburton, E. (2006). *Manual para el análisis, evaluación y reingeniería de procesos en la administración pública*. Subsecretaría de la Gestión Pública y del Proyecto de Modernización del Estado.
- Han, B-C. (2022). *Infocracia: La digitalización y la crisis de la democracia*. Taurus.
- Hintze, J. (5-9 de noviembre de 2001). *Gestión presupuestaria de estructuras: un instrumento para la gestión por resultados* [Ponencia]. VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina.
- Hintze, J. (8-11 de octubre de 2002). *Capacidad institucional y profesionalización: el enfoque ORH* [Ponencia]. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Lisboa, Portugal.
- Hintze, J. (30 de octubre-2 de noviembre de 2007). *Modelos organizativos y redes institucionales* [Ponencia]. XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Santo Domingo, República Dominicana.

- Inayatullah, S. (2021). Creando historias transformadoras. De la anticipación a la emancipación. En A. Kern, N. Sosa, F. Escribal y M. Patrouilleau (Comps.), *Libro abierto del futuro* (pp. 13-22). Argentina Futura. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/libro_abierto_del_futuro_1raparte.pdf
- Instituto Nacional de la Administración Pública (2021). *Informe Trimestral de Estructuras del Estado (ITESEN)*, 1(4). <https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/ITESEN/issue/view/96>
- Instituto Nacional de la Administración Pública (2022). *Informe sobre la Estructura del Estado (IESEN)*, 1(1). <https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/IESEN/issue/archive>
- Jefatura de Gabinete de Ministros (2020). *Trámites a Distancia - TAD*. <https://www.argentina.gob.ar/jefatura/innovacion-publica/innovacion-administrativa/tramites-distancia-tad>
- Kast, F. y Rosenzweig, J. (1988). *Administración en las organizaciones. Enfoque de sistemas y de contingencias*. Editorial Mc Graw Hill Interamericana S.A.
- Katz, S. (1965). *Guía para modernizar la Administración para el Desarrollo*. Seminario de Administración para el Desarrollo, Organización de Estados Americanos, Programa Administración para el Desarrollo.
- Kaufman, E. (2017). El papel de la Alianza para el Gobierno Abierto: reflexiones sobre el proceso del ciclo de los planes de acción nacionales. *Estado Abierto. Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas*, 1(2), 71-116. <https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/EA/issue/view/8>
- Kubiczek, L. M. (18-21 de octubre de 2005). *La experiencia del gobierno electrónico aplicado a la reforma de la Administración Pública en Argentina 2005* [Ponencia]. X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Santiago de Chile, Chile.
- Lawrence, P. & Lorsch, J. (1967). *Organization and Environment*. Irwin.
- Levy, M. (2022). Desarrollo y transformaciones tecnológicas. Una mirada a partir de las cartas iberoamericanas del CLAD. *Cuadernos del INAP (CUINAP)*, 3(99). <https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/CUINAP/issue/view/156>
- Longo, F. (2002). *Marco analítico para el diagnóstico institucional de sistemas de servicio civil* [Documento]. III Reunión de la Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública «La Reforma del Servicio Civil». BID.
- Longo, F. (2006). Oferta y demanda de gerentes públicos. Un marco de análisis de la institucionalización de la dirección pública profesional. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (35), 1-16.
- Lopreite, D. y Gustá Rodríguez, A. (2021). Feminismo de Estado en la Argentina democrática (1983-2021): ¿modelo aspiracional o realidad institucional? *Revista SAAP*, 15(2), 287-311.
- Lunenburg, F. (2012). Organizational Structure: Mintzberg's Framework. *International Journal of Scholarly, Academic, Intellectual Diversity*, 14(1).

- Macco, G. (2019). *Estudio comparado de los sistemas de Alta Dirección Pública. Disfuncionalidades del caso argentino* [Tesis de maestría, Universidad Nacional de Rosario]. Sistema Nacional de Repositorios Digitales. https://repositoriosdigitales.mincyt.gov.ar/vufind/Record/RepHipUNR_f8ba6f0daccabfd7829148ef06ab2192
- Mayntz, R. (1985). *Sociología de la administración pública*. Alianza.
- Makón, M. (1997). La reforma del Sistema Presupuestario Nacional. 20 años. *Asociación Argentina de Presupuesto Público*, (29), 51-64. <https://bit.ly/2Ms7tZH>
- Makón, M. (24-27 de octubre de 2000). *El modelo de gestión por resultados en los organismos de la administración pública nacional* [Ponencia]. V Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y la Administración Pública, Santo Domingo, República Dominicana.
- Martelli, E. (2017). Una transformación de raíz: la implementación del Sistema de Gestión Documental Electrónica en la Administración Nacional. *Revista Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental*, (33), 49-83. <http://www.asociacionag.org.ar/wp-content/uploads/2017/09/Aportes33-Web.pdf>
- Martelo, M. J. y Yoder, P. (2017). La modernización del estado en la era de la información: la implementación del ecosistema de gestión documental electrónica (GDE) en el sector público nacional. *Revista Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental*, 23(33). <http://www.asociacionag.org.ar/wp-content/uploads/2017/09/Aportes33-Web.pdf>
- Martínez Nogueira, R. (2002). Las administraciones públicas paralelas y las capacidades institucionales: la gestión por proyectos y las unidades ejecutoras. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (24).
- McLuhan, M. (1996). *Comprender los medios de comunicación. Las extensiones del ser humano* (P. Ducher, Trad.). Paidós. (Trabajo original publicado en 1964)
- Medina Vásquez, J. E. (2020). *Abriendo caminos en la prospectiva de América Latina y el Caribe*. Programa Editorial Universidad del Valle-USACH, Centro de Estudios del Futuro de la Universidad de Santiago de Chile.
- Medina Vásquez, J. E. (2023). *Prospectiva para un mundo interdependiente*. Academia Colombiana de Ciencias Económicas.
- 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 N.º 129). CEPAL. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37057/S2014125_es.pdf
- Medina Vásquez, J. E. y Ortigón, E. (2006). *Manual de prospectiva y decisión estratégica: bases teóricas e instrumentos para América Latina y el Caribe* (Serie Manuales, N.º 51). CEPAL. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5490/1/S0600190_es.pdf
- Messner, D. (2003). La arquitectura de gobernanza global en la economía globalizada. El concepto del World Economic Triangle. *Revista Instituciones y Desarrollo*, (14-15), 139-170.

- Ministerio de Desarrollo Social (2010). *Políticas sociales del Bicentenario*. Presidencia de la Nación.
- Mintzberg, H. (1995). *La estructuración de las organizaciones*. Ariel Economía.
- Miranda, M. y Rica, S. (2020). *Trámites a distancia en tiempos de COVID-19* [Conferencia]. XIV Simposio de Informática en el Estado (SIE 2020) - JAIIO 49 (modalidad virtual). <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/121992>
- Montecinos, E. (2014). *Cuarta revolución industrial y la administración pública en América Latina*. Universidad del Zulia.
- 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.
- Morton, N. & Hu, Q. (2004). The Relationship between Organizational Structure and Enterprise Resources Planning Systems: A Structural Contingency Theory Approach. *AMCIS 2004 Proceedings*, (498).
- Myrdal, G. (1961). *El Estado del futuro*. Fondo de Cultura Económica.
- Negroponete, N. (1995). *El mundo digital*. Ediciones B.
- Novarini, C. (2017). *Un camino difícil hacia la gestión documental electrónica integral en Argentina*. Universidad Carlos III.
- Oficina Nacional de Empleo Público (2020). *Guía metodológica del nomenclador de puestos y funciones*. Jefatura de Gabinete de Ministros. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/n_guia_metodologica_del_nomenclador_28052020.pdf
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2014). *Recommendation of the Council on Digital Government Strategies*. https://publications.iadb.org/publications/spanish/viewer/Panorama_de_las_Administraciones_P%C3%BAblicas_Am%C3%A9rica_Latina_y_el_Caribe_2020.pdf
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2016). *Panorama de las Administraciones Públicas: América Latina y el Caribe 2017*. <https://publications.iadb.org/publications/spanish/viewer/Panorama-de-las-Administraciones-P%C3%BAblicas-Am%C3%A9rica-Latina-y-el-Caribe-2017.pdf>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2019). *Índice de Gobierno Digital OCDE 2019. Resultados y mensajes clave*. <https://www.oecd.org/gov/digital-government/digital-government-index-2019-highlights-es.pdf>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2020). *Panorama de las Administraciones Públicas: América Latina y el Caribe 2020*. https://publications.iadb.org/publications/spanish/viewer/Panorama_de_las_Administraciones_P%C3%BAblicas_Am%C3%A9rica_Latina_y_el_Caribe_2020.pdf

- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos y Banco Interamericano de Desarrollo (2016). *Políticas de banda ancha para América Latina y el Caribe: Un manual para la economía digital Gobierno digital*. <https://doi.org/10.1787/9789264259027-15-es>
- Osborne, D. y Gaebler, T. (1994). *La reinención del Gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público*. Paidós Ibérica.
- Oszlak, O. (1999). De menor a mejor: el desafío de la «segunda» reforma del estado. *Revista Nueva Sociedad*, (160).
- Oszlak, O. (2007). Políticas públicas, democracia y participación ciudadana. *Revista Voces del Sur*.
- Oszlak, O. (2009). La profesionalización del servicio civil en América Latina: impactos sobre el proceso de democratización. En Proyecto OEA-PNUD, *La democracia de ciudadanía: una agenda para la construcción de ciudadanía en América Latina*.
- Oszlak, O. (2013). *Gobierno abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública* (Colección de documentos de trabajo sobre e-Gobierno N.º 5). Red GEALC-OEA-IDRC-BID.
- Oszlak, O. (2020). *El Estado en la era exponencial*. INAP.
- O'Reilly, T. (2011). Government as a Platform. *Innovations: Technology, Governance, Globalization*, 6(1), 13-40.
- Páez Arenas, A. y Bisurgi, F. (10-13 de noviembre de 2021). *Tecnología y sistemas de gestión en la APN. Un análisis sobre el Sistema Integrado de Información Financiera Internet y el de Gestión Documental Electrónica* [Ponencia]. XV Congreso Nacional de Ciencia Política, Rosario, Argentina.
- Páez Arenas, A., Chirino, C., Bisurgi, F. y Rodrigo, R. (2023). Los desafíos sociotécnicos digitales para el desarrollo de las administraciones públicas futuras. *Cuadernos del INAP (CUINAP)*, 4(111). <https://publicaciones.inap.gov.ar/index.php/CUINAP/issue/view/175>
- Palmer, D., Jennings, D. P. & Zhou, X. (2015). Late Adoption of the Multidivisional Form by Large U.S. Corporations: Institutional, Political, and Economic Accounts. *Administrative Science Quarterly*, 38(1), 100-131.
- Papagni, L., Bercholc, D. y Prince, A. (2022). *Transformación pública digital en Latinoamérica*. Fundación Sociedad de la Información para las Américas.
- Patrucchi, L., Salas, E. e Isuani, F. (2022). La vuelta a los concursos en el Estado Argentino: algunos de sus principales rasgos y desafíos. En D. Pando (Comp.), *La Administración Pública en tiempos disruptivos*. Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública.
- Peña-López, I. (2019). El Estado como plataforma: la participación ciudadana para la preservación del Estado como bien común. *Nota d'Economía*, (105).

- Perasso, V. (12 de octubre de 2016). Qué es la cuarta revolución industrial (y por qué debería preocuparnos). *BBC Mundo*. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-37631834>
- Pessoa, M., & Pimenta, C. (2016). *Public Financial Management in Latin America: The Key to Efficiency and Transparency*. International Monetary Fund.
- Peters, G. (2010). Cincuenta años de administración pública. *Foro Internacional*, L(3-4), 752-777.
- Peters, G. & Savoie, D. (1996). The Coordination and Empowerment Conundrum. *Public Administration Review*, 56(3).
- Petit, F. (1984). *Psicosociología de las organizaciones*. Editorial Herder.
- Pinto, J., Soto, Y., Gutiérrez, A. y Castillo, L. (2003). Ajuste, estructura y ambiente como factores claves en la teoría de contingencias. *Estudios Gerenciales*, (88), 67-86.
- Pombo, C., Gupta, R. y Stankovic, M. (2018). *Servicios sociales para ciudadanos digitales: Oportunidades para América Latina y el Caribe*. BID.
- PwC (2017). *Sizing the prize. PwC's Global Artificial Intelligence Study: Exploiting the AI Revolution*. <https://www.pwc.com/gx/en/issues/data-and-analytics/publications/artificial-intelligence-study.html>
- Ramió Matas, C. (2015). La Administración Pública del Futuro: La Administración «2050». *GIGAPP Estudios/Working Papers*, WP-2015-08, 1-41.
- Ramírez Alujas, Á. y Dassen, N. (2012). Gobierno abierto: la ruta hacia una nueva agenda de reforma del Estado y modernización de la administración pública en América Latina y el Caribe. En N. Dassen, y J. C. Vieyra (Eds.), *Gobierno abierto y transparencia focalizada. Tendencias y desafíos para América Latina y el Caribe*. BID.
- Ricci, D. (2015). *Estado de derecho y principio de legalidad*. Comisión Nacional de Derechos Humanos.
- Rizzato Ledesma, D., Pedernera, F., López, E., Speranza, C., Maid, J., Gassino, F. & Argibay, O. (2020). Mi Argentina/Mi Salud: The Argentinian Citizen Digital Health Portal. *Studies in Health Technology and Informatics*, 270, 1011-1115. <https://doi.org/10.3233/SHTI200314>
- Rodríguez, D. (2005). *Diagnóstico organizacional*. Ediciones Universidad Católica de Chile-Alfaomega.
- Rossi, I. (2021). Un proyecto de refundación democrática: el alfonsinismo frente al avance del mercado. *CUHSO (Temuco)*, 31(2), 382-405.
- Rueda Pedrozo, L. y Colla, P. (2018). *Gestión documental electrónica como herramienta para la gestión de operaciones* [Ponencia]. XII Simposio de Informática en el Estado (SIE 2018)-JAIIO 47, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina. <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/72015>
- Ruffolo, G. (1986). *La Ouelité Societe*. Laterza.

- Sabatto, D. (2022a). El trabajo en la Administración Pública Nacional durante la pandemia. Desafíos y oportunidades a partir de las perspectivas de las y los agentes. Parte 1. *Cuadernos del INAP (CUINAP)*, 3(95). <https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/CUINAP/issue/view/150>
- Sabatto, D. (2022b). El trabajo en la Administración Pública Nacional durante la pandemia. Desafíos y oportunidades a partir de las perspectivas de las y los agentes. Parte 2. *Cuadernos del INAP (CUINAP)*, 3(96). <https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/CUINAP/issue/view/151>
- Salas, E. (27-30 de octubre de 2009). *Políticas para un empleo público decente en la Argentina: experiencias recientes para la mejora del personal contratado y de carrera en el servicio civil* [Ponencia]. XIV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Salvador-Bahía, Brasil.
- Salas, E. (2020). *Empleo Público. Trayectoria, balance y proyecciones. Hacia consensos básicos. Cuadernos del INAP (CUINAP)*, 1(25). <https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/CUINAP/issue/view/55>
- Salas, E. y Wegman, M. (2016). *Para el servicio civil que merece un país en serio: hacia la consolidación del derecho de igualdad de todo ciudadano e ingresar a la Administración Pública por concursos de méritos y capacidades*. AAEAP.
- Sánchez González, J. (2001). *La administración pública como ciencia. Su objeto y estudio*. IAPEM-Plaza y Valdés Editores.
- Sánchez Malcolm, M. (14 de diciembre de 2020). Volvimos mejores, digitales y soberanos: datos que refutan lo que Macri dijo del expediente electrónico. *Página 12*. <https://www.pagina12.com.ar/311901-volvimos-mejores-digitales-y-soberanos-datos-que-refutan-lo->
- Sarquis, M. N. (2022). La planificación de la capacitación en la Administración Pública Nacional argentina. *Cuadernos del INAP (CUINAP)*, 3(108). <https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/CUINAP/issue/view/171>
- Saullo, L. (2020). *Modelo de proceso para trabajo a gran escala. Caso de aplicación* [Tesis de grado, Universidad Nacional de La Plata]. SEDICI Repositorio Institucional de la UNLP. <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/118392>
- Schein, E. (1988). *La cultura empresarial y el liderazgo. Una visión dinámica*. Janes Editores.
- Schwartz, P. y Vásquez Medina, J. (1995). La planificación estratégica por escenarios. *Cuadernos de Administración*, 14(21), 199-225.
- Schweinheim, G. (2017). El sistema de administración financiera en la Argentina. *Estado Abierto. Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas*, 2(1), 115-66.
- Schweinheim, G. (2018). *Ethos técnico desarrollista y construcción de sistemas de administración pública en América Latina: del espíritu de la planificación para el desarrollo al ensamblaje social de los sistemas de administración financiera* [Tesis de Doctorado, Universidad Nacional de San Martín]. Repositorio Institucional de la UNSAM. <http://ri.unsam.edu.ar/handle/123456789/769>

- Scolari, C. (2018). *Las leyes de la interfaz*. Editorial Gedisa.
- Scwhab, K. (2016). *La cuarta revolución industrial*. Debate.
- Secretaría de Empleo Público (2020). *Guía de asistencia técnica en rediseño de procesos y multicanalidad*. Jefatura de Gabinete de Ministros.
- Siklodi, I. (2014). *Servicio civil en América Latina y el Caribe*. CEPAL.
- Srnicek, N. (2018). *Capitalismo de plataformas*. Caja Negra.
- Suárez, F. y Felcman, I. (2020). Tecnología y organización. *Cuadernos del INAP (CUINAP)*, 1(38). https://www.clarin.com/opinion/cuello-blanco-cuello-digital-empleo-publico_0_hZN9gXBTvf.html
- Subirats, J. (1994). *Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración*. INAP España.
- Taleb, N. (2008). *El cisne negro*. Paidós.
- Thomas, H., Juárez, P. y Picabea, F. (2015). *¿Qué son las tecnologías para la inclusión social?* (Colección Tecnología y Desarrollo, cuadernillo N.º 1). Red de Tecnologías para la Inclusión Social Argentina. <http://iec.unq.edu.ar/index.php/es/coleccion-tecnologia-y-desarrollo/item/238-cuadernillo-n%C2%BA-1-%C2%BFqu%C3%A9-son-las-tecnolog%C3%ADas-para-la-inclusi%C3%B3n-social>
- Toffler, A. (1986). *La tercera ola*. Hispamérica Ediciones.
- Toffler, A. (1990). *El cambio del poder*. Plaza y Janés.
- Trist, E. & Bamforth, K. (1951). Some Social and Psychological Consequences of the Longwall Method of Coal-getting. *Human Relations*, 4(1), 3-38.
- Uña, G. (2012). *Estrategias de desarrollo e implantación de Sistemas Integrados de Administración Financiera, experiencias y lecciones para América Latina*. BID.
- Upchurch, M. (2018). *Robots e IA en el trabajo: las perspectivas de la singularidad*. Wiley Online Library.
- Van Dijk, J. & Hacker, K. (2003). The Digital Divide as a Complex and Dynamic Phenomenon. *The Information Society*, 19(4), 315-326.
- Vilas, C. (2009). *Política social: ¿Hacia un nuevo paradigma?* La Crujía Ediciones.
- Villaroel, A. (2005). *Situación actual comparada de las relaciones laborales en el sector público de nueve países de América Latina (Argentina, Brasil y Chile; Colombia, Ecuador y Perú; Costa Rica, El Salvador y Panamá)*. Organización Internacional del Trabajo.

- Vitale, J., Pascale Medina, C., Barrientos, M. J., Papagno, S. (2016). *Guía de prospectiva para el ordenamiento territorial rural de la Argentina a nivel municipal*. INTA.
- We Are Social & Hootsuite (2022). *Digital 2022 Global Overview Report the Essential Guide to the World's Connected Behaviours*.
- Weber, M. (1944). *Economía y sociedad*. Fondo de Cultura Económica.
- Weber, M. (1985). *¿Qué es la burocracia?* Editorial La Pléyade.
- Werthein, D. y Magariños, C. (2017). *Llegar al futuro: Por qué las nuevas tecnologías y el conocimiento pueden revolucionar la Argentina*. Sudamericana.
- World Economic Forum (2020). *The Future of Jobs. Report 2020*. https://www3.weforum.org/docs/WEF_Future_of_Jobs_2020.pdf
- Zuvanic, L. y Diéguez, G. (2016). *El juego de la oca y la Alta Dirección Pública en Argentina. Desafíos y propuestas para construir directivos públicos idóneos* (Documento de Políticas Públicas N.º 181). CIPPEC.

Siglas y acrónimos

Sigla	Denominación completa
AAIP	Agencia de Acceso a la Información Pública
AFIP	Administración Federal de Ingresos Públicos
AGN	Auditoría General de la Nación
ANDIS	Agencia Nacional de Discapacidad
ANSES	Administración Nacional de la Seguridad Social
AP	Administración Pública
API	<i>Application Programming Interfaces</i>
APN	Administración Pública Nacional
ARN	Autoridad Regulatoria Nuclear
ARSAT	Empresa Argentina de Soluciones Satelitales S.A.
ASPO	Aislamiento social, preventivo y obligatorio
BI	<i>Business Intelligence</i>
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BIEP	Base Integrada de Empleo Público
BIRF	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento
BM	Banco Mundial
CABA	Ciudad Autónoma de Buenos Aires
CAG	Cuerpo de Administradores Gubernamentales
CCT	Convenio Colectivo de Trabajo
CGN	Contaduría General de la Nación
CIAP	Centro de Investigaciones en Administración Pública
CIPPEC	Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento
CLAD	Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo
CNCE	Comisión Nacional de Comercio Exterior
CND	Centro Nacional de Datos
CNEA	Comisión Nacional de Energía Atómica
CoFeFuP	Consejo Federal de la Función Pública

Sigla	Denominación completa
CONAE	Comisión Nacional de Actividades Espaciales
DISPO	Distanciamiento social, preventivo y obligatorio
EP	Empleo público
EPH	Encuesta Permanente de Hogares
e-SIDIF	Sistema Integrado de Información Financiera Internet
FF. AA.	Fuerzas Armadas
FMI	Fondo Monetario Internacional
FoPeCap	Fondo Permanente de Capacitación y Recalificación Laboral
GA	Gobierno abierto
GACTEC	Gabinete Científico y Tecnológico
GDE	Gestión Documental Electrónica
IA	Inteligencia artificial
IAFE	Instituto de Astronomía y Física del Espacio
IATE	Instituto de Astronomía Teórica y Experimental
INAES	Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social
INAP	Instituto Nacional de la Administración Pública
INDEC	Instituto Nacional de Estadística y Censos
INTA	Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria
JGM	Jefatura de Gabinete de Ministros
LCT	Ley de Contrato de Trabajo
NEA	Noreste argentino
NGP	Nueva Gerencia Pública
NOA	Noroeste argentino
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OEA	Organización de los Estados Americanos
OMC	Organización Mundial del Comercio
OME	Objetivos y Metas Estratégicas

Sigla	Denominación completa
ONC	Oficina Nacional de Contrataciones
ONCP	Oficina Nacional de Crédito Público
ONEP	Oficina Nacional de Empleo Público
ONP	Oficina Nacional de Presupuesto
ONTI	Oficina Nacional de Tecnologías de Información
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PEN	Poder Ejecutivo de la Nación
PFA	Policía Federal Argentina
PJN	Poder Judicial de la Nación
PLN	Poder Legislativo Nacional
PRODEV	Programa de Apoyo a la Implementación de la Gestión por Resultados en la Administración Pública Nacional
REFEFO	Red Federal de Fibra Óptica
SARS-CoV-2	<i>Severe Acute Respiratory Syndrome Coronavirus 2</i>
SIGEN	Sindicatura General de la Nación
SINAPA	Sistema Nacional de la Profesión Administrativa
SINEP	Sistema Nacional de Empleo Público
SISEG	Sistema Integral de Seguimiento y Evaluación de la Gestión
TAD	Trámites a Distancia
TDA	Televisión Digital Abierta
TGN	Tesorería General de la Nación
TIC	Tecnologías de la información y la comunicación
UIF	Unidad de Información Financiera
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UPEF	Unidad de Prospectiva y Escenarios Futuros
USAID	United State Agency for International Development

INAP50
AÑOS

Secretaría de
Gestión y Empleo Público



Jefatura de
Gabinete de Ministros
Argentina