

INAP Futuro: una política pública para la construcción de las capacidades estatales del mañana

Por *Julián Lopardo** y *Rosario Sacomani***

ARK CAICYT: <http://id.caicyt.gov.ar/ark:/s26184362/z7kpzazb6>

Resumen

El Programa INAP Futuro del Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP) es un espacio de reflexión, planificación e implementación basado en el análisis de escenarios futuros y las transformaciones sociales y organizacionales del presente. Este trabajo presenta su diseño y puesta en práctica desde la organización y coordinación de acciones del Sistema Nacional de Capacitación (SNC). Se enfoca en la implementación de nuevas tecnologías, fortalecimiento de la planificación estratégica y en la evaluación para mejorar la capacitación con inclusión digital, orientándola al servicio de las/os trabajadoras/es y a la construcción de los perfiles públicos para el siglo XXI.

Palabras clave

Capacitación, capacidades estatales, innovación, perfiles laborales, tecnologías digitales.

Abstract

The INAP Futuro Program is developed by the Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP) and is a space for reflection, planning and

* Director de Asuntos Jurídicos de la Agencia de Acceso a la Información Pública. Abogado (UNLP) y magíster en Derecho Administrativo (Universidad Austral). Exdirector Nacional de Planeamiento Estratégico de la Capacitación del INAP.

julianlopardo2@gmail.com

** Licenciada en Ciencia Política (UBA) y magíster en Administración y Políticas Públicas (UdeSA).

Docente de grado y posgrado (UBA). Miembro de la Red de Politólogos.

rosario.sacomani@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0002-1352-0860>

implementation based on the analysis of future scenarios and the social and organizational transformations of the present. This paper presents its design and implementation from the viewpoint of the organization and coordination of actions of the National Training System (SNC in Spanish). It focuses on the implementation of new technologies, strengthening of strategic planning and evaluation to improve training with digital inclusion, orienting it to the civil service and the construction of public profiles for the 21st century.

Key words

Training, state capabilities, innovation, job profiles, digital technologies.

1. Introducción

La digitalización representa una transformación profunda en la manera en que las sociedades modernas funcionan. Aunque han logrado ajustarse a los avances de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), es innegable que en los últimos años la velocidad de la innovación ha aumentado de manera sin precedentes. Esto plantea un desafío tanto para las sociedades como para los gobiernos, ya que deben mantenerse al ritmo de este proceso que tiene el potencial de ser irreversible.

Como explica Novomisky (2020), la digitalización no solo modificó las formas de relación de las personas entre sí, sino que la magnitud del cambio operado invita a analizarlo desde una necesaria articulación de miradas analíticas, entre las que es indispensable incorporar la perspectiva estatal y sus propuestas políticas, que permitan definir cómo afrontar las consecuencias de su irrupción. A pesar de que la transformación digital se ha venido consolidando a lo largo de las últimas décadas, la pandemia por COVID-19 desafió las posibilidades de adaptación de las organizaciones humanas, entre las que se destaca la Administración Pública, y puso de manifiesto el estado de sus capacidades y límites, marcando rotundamente las diferencias entre países y continentes.

A partir de este contexto, el INAP inició en diciembre de 2021 el Programa INAP Futuro enfocado en el desarrollo de las capacidades necesarias para la

Administración Pública del siglo XXI. Esta iniciativa implica combinar la visión prospectiva con la creación de nuevas metodologías de aprendizaje basadas en la inteligencia social, así como el fortalecimiento del conocimiento sobre tecnologías emergentes, su experimentación en entornos controlados y su aplicación en los procesos de capacitación.

Esta propuesta innovadora reconoce que la transformación digital va más allá del mero uso de nuevas tecnologías, en tanto es un proceso complejo que involucra cambios organizativos, humanos y culturales. En este sentido, el programa se centra en las personas que integran el servicio civil, con el objetivo de elevar su jerarquía a través de capacitaciones pertinentes, actualizadas, accesibles y de alta calidad.

INAP Futuro es un proyecto en constante desarrollo que busca fortalecer las capacidades del Estado en la era exponencial y consta de tres componentes: Unidad de Prospectiva y Escenarios Futuros, Unidad de Reorientación Estratégica de la Capacitación, y Laboratorio 4.0. Esta concepción integral de la capacitación implica tanto un análisis teórico como un estudio detallado de las necesidades del servicio civil, generando propuestas personalizadas. Mediante la implementación de nuevos desarrollos de software y tecnologías aplicadas a la capacitación estatal, así como el enriquecimiento del conocimiento sobre tecnologías exponenciales en el sector público, el INAP cumple con el compromiso del Estado nacional de brindar un servicio mejorado a la ciudadanía.

2. La innovación como respuesta a los desafíos de la Administración Pública

La época actual experimenta transformaciones significativas que fueron impulsadas por la pandemia por COVID-19, lo que ha llevado a explorar nuevas formas de comunicación, logística, transporte y energía, entre otros, como parte de una infraestructura inteligente y conectada en lo que se conoce como la cuarta revolución industrial (Rifkin, 2011). Esta situación genera incertidumbre y tensión tanto en individuos como en organizaciones, ya que en muchos casos se utilizan enfoques y herramientas anticuadas para abordar los desafíos del siglo XXI, que están interconectados a nivel global. La complejidad de los problemas actuales

radica en que son multidimensionales, involucran la participación de diversos actores y tienen un alto impacto en las prioridades políticas para su solución.

La transición tecnológica global debe ser comprendida para que se pueda actuar sobre ella, pero no de manera aséptica, sino impregnándola con valores públicos que hacen al ejercicio del gobierno como la igualdad, la tolerancia, el fortalecimiento de la democracia, el respeto por los derechos humanos y el trabajo de calidad, entre otros. Estos factores adquieren cada vez más importancia, ya que, como explica Novomisky (2020), se relacionan con las actividades desarrolladas por la Administración Pública, las obligaciones estatales y los riesgos que surgen al implementar procesos automatizados que perpetúen las desigualdades sociales existentes. El Estado, al adoptar nuevas tecnologías, adquiere herramientas con un gran potencial, cuyo uso debe centrarse en los valores democráticos, por lo que la gestión gubernamental y la capacitación de su personal son cruciales (Novomisky, 2020).

En este aspecto, Oszlak (2020) sostiene que solo el Estado tiene la capacidad de evitar que su capacidad de intervención social quede rezagada frente a la velocidad del cambio tecnológico. Para lograrlo, es necesario que las instituciones estatales anticipen la dirección de estos cambios y adquieran las herramientas de gestión necesarias para adoptar oportunamente políticas públicas e implementar regulaciones que permitan controlar el ritmo y la dirección de la tecnología. Es el Estado quien tiene la potestad de «impedir que la tecnología ahonde la desigualdad social o incremente la dependencia tecnológica frente a los países líderes y las poderosas empresas globalizadas que controlan el mercado de la ciencia y la innovación» (p. 28).

Aquí surge la interrogante sobre las acciones que el Estado debe emprender para garantizar un cierto grado de éxito en esta tarea, y la respuesta radica en la imperante necesidad de potenciar sus habilidades y competencias. Como explica Lemos (2022), al hablar de capacidades se hace referencia tanto a sujetos como a entes, por lo que es necesario precisar que existen unas capacidades que apuntan a un «para qué» en término de acciones y otras capacidades que se centran en a quién o quiénes se adjudican, es decir, si a sujetos o a entes.

Bertranou (2015) entiende las capacidades como aquellas habilidades o aptitudes propias de los entes estatales (capacidades de quién o quiénes) para la consecución de sus fines (capacidades para qué) (Lemos, 2022). La era exponencial de la que habla Oszlak (2020) afecta todos los componentes que conforman la gestión de personal en el ámbito público, incluyendo la planificación, la organización laboral, la gestión del empleo, el rendimiento, el desarrollo, la compensación y las relaciones sociales y humanas. Por tanto, es crucial que las instituciones estatales, de manera proactiva y estratégica, elaboren una estrategia para mejorar las habilidades de sus empleadas/os, con enfoques prospectivos en un entorno altamente complejo y especializado. Sin embargo, es importante destacar que esto no implica abordar la cuestión únicamente desde una perspectiva tecnológica, sino también evitar los riesgos asociados a una excesiva idolatría de la tecnología, sin tener en cuenta los valores y los principios públicos. En relación con eso, el INAP desempeña un papel fundamental como organismo encargado de la capacitación de los empleados estatales, comprometido en complementar el avance tecnológico con otras capacidades esenciales.

Aparece entonces la necesidad de promover la innovación en el ámbito de la Administración Pública. Aunque algunos consideren que esta necesidad es una tendencia pasajera, como sostiene Ramírez Alujas (2010), en realidad es una idea antigua pero renovada, que en la actualidad se presenta como una imperiosa exigencia. Existe en América Latina una percepción errónea sobre la capacidad de las administraciones públicas para innovar, generando un aparente conflicto entre Administración Pública e innovación, según indica Ramió (2021a). Esta percepción consiste en que socialmente se identifica a la innovación como una capacidad propia del sector privado imposible de replicar en el público, ya que se percibe al primero como más dinámico que el segundo. Sin embargo, Grandinetti (2018) rebate esta noción y destaca un recorrido de más de tres décadas en el que el Estado se ha erigido como un actor clave en la promoción de la innovación en la agenda pública. De acuerdo con la periodización que realiza la autora, se observa que durante los años noventa se impulsó una forma de innovación lineal, centrada en la adopción de tecnologías para mejorar la eficiencia y la efectividad. En la siguiente etapa, entre 2000 y 2010, identifica la promoción de una innovación continua, en la cual convergieron conocimientos y saberes implícitos, a menudo dispersos, para abordar desafíos emergentes, mientras que, a partir de 2010,

observa que se fomentó una innovación abierta, basada en la integración de inteligencia institucional y social, con el propósito de generar valor público.

Por esta razón, según el enfoque del INAP, la Administración Pública debe asumir el papel de vanguardia en términos de innovación frente a la aparición de desafíos complejos. Estos problemas obstaculizan la aplicación de soluciones convencionales y exigen la articulación de intereses, culturas, valores y enfoques opuestos, con el fin de abordarlos de manera oportuna e incluso anticipada, reducir costos y maximizar beneficios (Longo, 2020).

En lo relativo a la innovación en la administración pública, la Carta Iberoamericana de Innovación en la Gestión Pública (CLAD, 2020) explica que se trata del proceso de explorar, asimilar y aprovechar las novedades de los ámbitos institucional, organizativo y social, con el fin de brindar soluciones inéditas, originales y creativas a los problemas. Esto permite dar una respuesta óptima a las necesidades de la ciudadanía, tanto para exigencias recientes como para aquellas que tienen tiempo planteándose y que no habían sido atendidas.

Para avanzar hacia una Administración Pública innovadora, el Programa INAP Futuro se apoya en cuatro elementos fundamentales. En primer lugar, se destaca la importancia de adoptar un enfoque prospectivo, donde el Estado desarrolle una visión estratégica y tome decisiones proactivas que consideren posibles escenarios futuros para influir en ellos. En segundo lugar, se encuentra la gestión del conocimiento, que implica establecer metas, dirigir y administrar la recopilación, clasificación, almacenamiento y procesamiento de datos, así como su transformación en información valiosa que, gracias a su combinación con el contexto de la transformación digital y la incorporación de las TIC en la Administración Pública y la experiencia acumulada del INAP en la materia, genere conocimiento. El tercer aspecto se refiere a la implementación del aprendizaje organizacional y a la inteligencia colectiva o institucional, es decir, cómo se puede aprovechar el conocimiento individual de las/os agentes de la Administración y generar los incentivos adecuados para compartir ese conocimiento de manera colectiva. Esto debe ir acompañado de la capacidad real de utilizar esos conocimientos colectivos para innovar en políticas, gestión y servicios. Por último, se debe considerar el contexto de la era exponencial

y la introducción de herramientas e instrumentos de inteligencia artificial (IA) y robótica, que pueden ser extremadamente útiles para mejorar la gestión pública. Sin embargo, es fundamental tener en cuenta que su implementación debe estar diseñada con valores y dentro del marco de la ética pública para regular su uso adecuado.

No atender estas cuestiones implica dejarlas libradas a otras fuerzas y a las definiciones de otros actores, cuando deberían quedar, indefectiblemente, en el marco del ámbito estatal.

3. Retos y transformaciones en la era digital: la Administración Pública 4.0

La revolución 4.0 abarca todas las esferas de la actividad humana y plantea desafíos relacionados con la transformación digital y su impacto en las organizaciones estatales. Estos desafíos surgen como consecuencia de fenómenos generados externamente a la gestión pública, pero que requieren su intervención.

En ese sentido, el Estado desempeña un papel fundamental como regulador, proveedor de servicios, impulsor de la innovación y de la reducción de la brecha digital, además de incorporar la gestión de problemas internos generados por la transformación digital en las propias estructuras gubernamentales. Para abordar estos desafíos, se buscan diseñar nuevos modelos de gobernanza que superen la burocracia y el enfoque vertical de estilo weberiano, lo que implica redefinir el papel de los recursos humanos, aprovechar el potencial del *big data* y comprender las complejas interrelaciones entre tecnología, política y sociedad (Bellomo y Oszlak, 2020).

Además de las herramientas digitales, es esencial fortalecer las capacidades de las/os empleadas/os públicas/os, fomentar una cultura de colaboración, impulsar la innovación y mantener un enfoque centrado en los valores y la ética pública. En la Administración Pública 4.0 es importante considerar aspectos como la gestión ambidiestra, la gestión de la complejidad, la colaboración y la promoción de una identidad colectiva en línea con los valores y la ética pública (Velázquez

López, 2021; Ramió, 2021b). La Administración Pública en tanto organización ambidiestra implica seguir atendiendo la gestión cotidiana que insume la mayoría del tiempo de trabajo de las/os agentes públicas/os, pero también tienen que tener una visión estratégica que las oriente y marque su avance. Estos dos aspectos deben abordarse de manera combinada por las organizaciones. En cuanto a la gestión de la complejidad, las organizaciones deben ocuparse de administrar el conocimiento y la inteligencia, es decir, cómo adicionar la inteligencia individual y el conocimiento que tienen las/os servidoras/es públicas/os a partir de sus trayectorias de servicio, para combinarlas y transformarlas en inteligencia colectiva con los incentivos adecuados y cómo incorporar la IA. En lo que respecta a las organizaciones que operan con lógicas colaborativas (Ramió, 2021a; CLAD, 2020), el desafío consiste en lograr que los liderazgos políticos y estratégicos se modifiquen para permitir a las/os trabajadoras/es desplegar su creatividad y habilidades.

4. INAP Futuro: desarrollando las capacidades de la Administración Pública para el siglo XXI

Este Programa es fruto de la colaboración de los actores internos del INAP y de la Secretaría de Gestión y Empleo Público de la Jefatura de Gabinete de Ministros, con aportes de universidades nacionales, sindicatos y entidades gremiales que nuclean a las/os trabajadoras/es de la Administración Pública, tal como demanda el tratamiento de estos problemas complejos y la creación de una política de estas dimensiones.

La finalidad de este programa es conformar, hacia adentro del organismo, un espacio que permita la reflexión, la planificación, la experimentación e implementación sistemática basado en el análisis de escenarios futuros y las transformaciones sociales y organizacionales del presente, y que se transforme en un insumo para el fortalecimiento del INAP y del SNC. El desafío no es solo pensar el presente, sino también el futuro del Estado y de sus prácticas, y sustentarlas en una formación pública federal, soberana y democrática, enmarcado en un proyecto común basado en la igualdad y la solidaridad (Solano y Lopardo, 2022).

En este sentido, se busca progresar en el cumplimiento del papel de órgano rector de la capacitación del INAP en el concierto del Sector Público Nacional (SPN) de Argentina, así como avanzar en el desarrollo de ideas e iniciativas innovadoras, el diseño de nuevas herramientas para la gestión de la capacitación y ponerlo a disposición de la comunidad que constituye el SNC. El programa se elaboró en torno a dos premisas. Por un lado, que el Estado debe ser ejemplo de eficacia organizacional, idea subyacente y articuladora de su fase de definición, lo que supone atender permanentemente las posibles mejoras que puedan introducirse tanto en los procesos internos como en los del Estado en general, y que impacte en la calidad de los servicios y políticas que implementa. De esa manera, se llega a la segunda premisa que es poder consolidar un Estado al servicio de la ciudadanía y jerarquizar a las personas que le dan vida, es decir, las/os trabajadoras/es estatales, mediante programas de capacitación pertinentes, actuales, accesibles, transversales, democráticos y de calidad.

El futuro empleo público demanda agentes con habilidades digitales y una formación humanística que les permita abordar los dilemas éticos inherentes a la implementación de tecnologías exponenciales. La Administración Pública necesita comenzar a capacitar a su servicio civil con una formación generalista, que favorezca la capacidad de aprendizaje continuo a lo largo de su trayectoria laboral, ya que estará llamado a desarrollar competencias que aún no estarán definidas al momento de su ingreso al sistema público. Tanto aquellos agentes que ya se desempeñan en la Administración con muchos años de carrera por delante, como aquellos que ingresen en el futuro, se enfrentarán al reto de desempeñar competencias que posiblemente aún no estarán definidas en el momento de su incorporación o avance en la carrera estatal.

La conceptualización y la planificación del Programa INAP Futuro hizo hincapié en el desafío de abordar la formación de las/os agentes públicas/os en línea con las visiones y compromisos asumidos por el Estado argentino y por el INAP en la Declaración de Madrid (Solano, 2022). En este sentido, el programa se enfoca en la implementación de enfoques de aprendizaje que fomenten la inteligencia social, la creatividad, la comunicación, la tolerancia, la colaboración y la solidaridad, conocidas como habilidades interpersonales, las cuales son fundamentales en conjunto con las habilidades tecnológicas. Se reconoció

la necesidad de proporcionar oportunidades de formación flexibles, tanto en términos de modalidades como de entornos, debido a las situaciones acaecidas durante la pandemia por COVID-19, lo que subrayó la importancia de contar con una preparación para enfrentar desafíos inesperados. Para ello, se promueve la autonomía personal en proyectos colectivos dentro de las organizaciones públicas, con foco en el análisis de datos, la generación de información y el desarrollo de conocimientos. Estas medidas tienen como objetivo fortalecer las capacidades necesarias para una Administración Pública del siglo XXI y, en la misma línea, es fundamental destacar el desarrollo de habilidades humanas que fomentan trabajos de calidad, como el pensamiento creativo, la empatía, la solidaridad social, la promoción de los derechos humanos, la capacidad de innovación y la colaboración. Un proceso de formación que incluye el dominio y la comprensión de tecnologías exponenciales —como el IoT, la computación en la nube, el análisis de big data y la IA— debe ser accesible y transversal, asegurar su disponibilidad para todas/os las/os agentes de la Administración sin exclusiones y evitar la ampliación de la brecha digital.

5. Unidades funcionales y estrategias

En este apartado se exponen las estrategias de cada uno de los elementos constitutivos del Programa INAP Futuro, enfocados en el fortalecimiento de habilidades, el aprendizaje y la construcción de capacidades para las/os funcionarias/os estatales.

5.1 Unidad de Prospectiva y Escenarios Futuros (UPEF)

Se trata de un espacio conformado por investigadores del INAP y de la Universidad de Buenos Aires, específicamente del Centro de Investigaciones en Administración Pública (CIAP), con la particularidad de que las/os investigadoras/es externas/os que participan están conectadas/os al ecosistema público de investigación y capacitación. Este espacio está dirigido a la construcción de diferentes escenarios de la organización estatal del futuro, entendiendo a la prospectiva como

... un campo de conocimiento dirigido a la interrogación sistemática y organizada del porvenir, bajo la presunción de que es posible construir un abanico de escenarios futuros factibles, seleccionar aquel que sea preferible en términos axiológicos y proponer una estrategia para convertirlo en necesario (Blutman y Cao, 2022, p. 19).

Los propósitos establecidos para esta Unidad son emprender investigaciones en torno al porvenir de la Administración y el empleo público, concebir y edificar diversos productos y componentes relacionados con la prospectiva y los futuros escenarios en diversos ámbitos y temáticas de la Administración Pública, difundir y brindar capacitación en metodologías vinculadas a la prospectiva y el análisis de escenarios, y, por último, establecer una coordinación con otras áreas de trabajo tanto del INAP como de la Secretaría de Gestión y Empleo Público.

5.2 Unidad de Reorientación Estratégica de la Capacitación (UREC)

La UREC se enfoca principalmente en contribuir a la democratización y alcance generalizado de las habilidades necesarias para la construcción de perfiles en el ámbito de la Administración 4.0. Para lograrlo, promueve la implementación de actividades formativas basadas en valores públicos que favorezcan la integración de las tecnologías digitales en las organizaciones gubernamentales, complementándolas con el fortalecimiento de las habilidades humanas necesarias para adaptarse a dicha tecnología.

Los objetivos de esta Unidad incluyen fortalecer las capacidades para el manejo de nuevas tecnologías y garantizar su acceso a todas las personas que trabajan en el SPN, implementar metodologías de aprendizaje relacionadas con la inteligencia social, la creatividad, la comunicación, la tolerancia, la colaboración y la solidaridad, y promover la formación en entornos y modalidades flexibles. Asimismo, busca desarrollar las capacidades humanas para el pensamiento creativo, la innovación y la colaboración, trabajar en la mejora de las habilidades blandas y las habilidades directivas asociadas al pensamiento estratégico y anticipatorio, y colaborar en el diseño de un programa formativo para el empleo público 4.0.

Esta Unidad se centra en dos líneas de acción principales. En primer lugar, se trabaja en el desarrollo de perfiles públicos para el futuro, lo cual implica colaborar

en la definición de nuevos perfiles de agentes capaces de interactuar con las tecnologías emergentes. Esta labor se realiza dentro de un marco de valores públicos que incluyen la igualdad, la tolerancia, el fortalecimiento de la democracia, el respeto a los derechos humanos y el trabajo digno, fortaleciendo las habilidades de las/os trabajadoras/es. En segundo lugar, se realiza investigación y diseño de nuevas metodologías y entornos para la capacitación, un compromiso asumido por el INAP en la Declaración de Madrid. El objetivo es democratizar y ampliar el acceso a una capacitación de calidad, trabajando en el diseño de metodologías de aprendizaje relacionadas con la inteligencia social y la formación en entornos y modalidades flexibles.

5.3 Laboratorio INAP 4.0

Se trata de un ámbito multidisciplinario que cuenta con perfiles profesionales tanto internos como externos, encargados de evaluar e implementar nuevas tecnologías con el objetivo de mejorar la gestión de la capacitación, por lo que consolida el objetivo de innovar con el foco puesto en la educación y la formación. Su meta principal es convertirse en una referencia fundamental en la prueba de las TIC, cuyas conclusiones sean útiles no solo para el INAP, sino para toda la Administración Pública, con el fin de optimizar la información, mejorar la accesibilidad de la oferta de capacitación, tomar decisiones estratégicas dentro del marco del SNC y mejorar los procesos de gestión en general.

Este espacio multidisciplinario trabaja de forma colaborativa en tareas y responsabilidades específicas. Su objetivo primordial es establecer un entorno controlado donde se puedan llevar a cabo pruebas de concepto y desarrollar metodologías de análisis de datos, aprovechando las aplicaciones de *machine learning*, IA y otras tecnologías emergentes. Mediante la incorporación de soluciones novedosas, de bajo costo y alto impacto, se busca generar un valor agregado significativo a los procesos de gestión y capacitación. Este enfoque innovador pretende impulsar mejoras tanto en la eficiencia como en la efectividad de dichos procesos, impulsando la transformación digital en el ámbito de la formación y capacitación. De esta forma, el Estado asume un rol protagónico a través de la creación de las condiciones de posibilidad para el desarrollo de nuevas competencias del empleo público «con perspectiva autóctona, que evite el

—copie y pegue— irreflexivo de soluciones tecnológicas; y una mirada estratégica sobre los asuntos públicos a través de un proceso reflexivo sobre ciertos riesgos asociados» (Banchemo, 2023, p. 34).

El Laboratorio se estructura sobre la base de dos líneas de acción. En primer lugar, se encuentra la dimensión relacionada con la infraestructura física y tecnológica. Esta se encarga de establecer y operar un centro especializado en investigación y desarrollo (I+D), cuyo propósito radica en la adopción y el uso responsable de la IA y otras tecnologías emergentes. Asimismo, se realiza un análisis exhaustivo de las necesidades en términos de instalaciones, equipamiento e infraestructura tecnológica, con el fin de garantizar el óptimo funcionamiento para llevar adelante el mandato del INAP.

En segundo lugar, se encuentra la línea de acción enfocada en la aplicación de la IA a la capacitación y sus implicaciones. El área busca abordar de manera efectiva el riesgo inherente a la innovación, al reconocer la necesidad de contar con entornos controlados para la experimentación. Para lograrlo, se promueve una perspectiva flexible y dinámica, que fomente la creatividad en la identificación y el análisis de los desafíos de la gestión pública. El objetivo es generar enfoques alternativos y novedosos que permitan resolver estas problemáticas de manera eficiente.

Para concretar el trabajo desarrollado en cada línea de acción, realiza pruebas de concepto (PoC) y evaluación de resultados e impactos derivados de la implementación de las nuevas tecnologías en los procesos de capacitación. De esta forma, se llevan a cabo análisis rigurosos para determinar la efectividad y los beneficios concretos que aportan estas innovaciones en el ámbito de la formación. Estas pruebas y evaluaciones se realizan con el objetivo de garantizar una implementación exitosa y generar conocimientos que respalden la toma de decisiones informadas en el contexto de la capacitación.

6. Resultados obtenidos

Para concluir, es de interés presentar un resumen del estado actual y las direcciones hacia las cuales se dirigen cada uno de los tres componentes. Este

análisis refleja los avances realizados durante los años 2021 y 2022, es decir, representa los logros alcanzados durante los primeros años de implementación del Programa, al mismo tiempo que detalla los objetivos establecidos para 2023. Uno de los aspectos más importantes por destacar es que la ejecución de esta política se basa en la generación de alianzas estratégicas que implican la realización de actividades conjuntas de colaboración entre el INAP y otros organismos para lograr los objetivos planteados por el Programa INAP Futuro. Los objetivos persiguen la optimización de la estructura y la coordinación de las acciones en el SNC, con el fin de potenciar el alcance de los programas mediante la implementación de tecnologías vanguardistas. Con un enfoque centrado en mejorar los diseños y las metodologías de los nuevos proyectos de capacitación, se integran las tecnologías exponenciales desde una perspectiva de inclusión digital, orientándolas hacia el beneficio de las/os trabajadoras/es y sus trayectorias en el ámbito público, con el propósito de construir perfiles acordes a las demandas del siglo XXI en el sector público.

6.1 Unidad de Prospectiva y Escenarios Futuros

Para la investigación de escenarios futuros en la Administración Pública, durante 2021 se construyó una compleja línea de base estadística que abarca tecnologías, estructuras estatales y empleo público, en la cual se tuvieron en cuenta variables, como ingreso, trayectoria, evaluación y capacitación para plantear escenarios en cada ámbito del Programa y definir tendencias futuras.

A partir de los datos recabados por la línea de base se elaboraron tres documentos. El primero enfocado en el empleo público y en proporcionar información sobre su estado actual y composición. Se realizó un análisis por función, que incluyó salud, educación, defensa y seguridad, y gestión administrativa, considerando los tres niveles de gobierno: nacional, provincial y municipal. Según el cruce de información de diversas fuentes, normativas y bases de datos oficiales, se determinó que el 80 % del empleo público argentino pertenece al ámbito subnacional, y aproximadamente el 60 % se concentra en salud, educación y seguridad (Aubain *et al.*, 2023).

El segundo documento se centra en las tecnologías digitales en la Administración Pública, y detalla la situación de cuatro sistemas tecnológicos relevantes a nivel nacional. Estos sistemas están destinados a la gestión interna y burocrática, como el Sistema Integrado de Información Financiera Internet (e-SIDIF) y la GDE, así como también a la interacción con la ciudadanía, como el sistema TAD y el perfil digital ciudadano para realizar trámites o solicitar turnos en Mi Argentina (Blutman y Cao, 2022). Se analizaron utilizando un marco teórico conceptual que combina la clasificación de tecnologías organizacionales de Suárez y Felcman (2020) con los enfoques de gobierno electrónico, digital y abierto.

El tercer documento se centra en el análisis de la estructura estatal y los cambios en el diseño organizativo de la Administración Pública Nacional. Para su elaboración, se realizaron exploraciones exhaustivas de las transformaciones más relevantes en el diseño organizativo durante el período comprendido entre 1983 y 2019. Para llevar a cabo este análisis se utilizaron herramientas que permiten examinar la estructuración de las organizaciones a través de la división y coordinación de los procesos de trabajo (Blutman y Cao, 2022).

Además, se está trabajando en la investigación de escenarios futuros de la Administración Pública, llevando a cabo entrevistas en profundidad a especialistas, expertas/os en la materia, funcionarias/os y exfuncionarias/os públicas/os, y representantes gremiales del SPN; y se diseñaron cursos y entrenamientos en técnicas, desarrollos y algoritmos de IA y aprendizaje automático. Estos cursos están dirigidos a profesionales con experiencia relevante en desarrollos, investigación y docencia en la materia, incluyendo funciones ejecutivas y desarrolladores. Entre los cursos se destaca el de Prospectiva Estratégica 2022, dirigido a funcionarias/os responsables de las áreas de planificación y afines. También se desarrolló un programa en Ciencia de Datos en colaboración con el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), cuyo propósito es robustecer las competencias técnicas en este campo. El objetivo principal radica en adquirir un dominio profundo de las prácticas más eficaces para la concepción de experimentos y la evaluación de hipótesis. Asimismo, se busca potenciar el análisis de conjuntos de datos extensos y reforzar las habilidades de toma de decisiones mediante la interpretación de la información disponible, alentando a su vez el pensamiento analítico y creativo.

Dado el interés del INAP en que sus productos y materiales estén disponibles no solo para la Administración Pública Nacional argentina, sino también para otras Administraciones Públicas de países interesados, se ha puesto un énfasis particular en la difusión del trabajo realizado. Esta difusión se lleva adelante a través de las publicaciones en los *Cuadernos del INAP* (CUINAP) sobre datos de empleo público, junto con el canal de YouTube del Instituto en el que se comparten videos para difundir la prospectiva y la comunicación de los resultados del estudio y *webichats*, entre otras actividades.

Finalmente, los objetivos planteados para 2023 son el desarrollo la prospectiva del INAP en el marco de los 50 años de la institución, junto con la realización del seguimiento de las líneas de investigación sobre el futuro de la Administración Pública —en lo concerniente al empleo público, las tecnologías digitales públicas y las estructuras estatales— y continuar con el desarrollo de productos y elementos de distinto alcance sobre prospectiva y escenarios futuros de áreas y temas de la Administración Pública.

6.2 Unidad de Reorientación Estratégica de la Capacitación

Esta Unidad surge con el propósito de robustecer las competencias en el manejo de tecnologías emergentes y garantizar su accesibilidad a todas las personas empleadas en el SPN. Para alcanzar este fin prevé la implementación de enfoques pedagógicos relacionados con la inteligencia social, la creatividad, la comunicación, la tolerancia, la colaboración y la solidaridad. Además, fomenta la formación en ambientes y modalidades flexibles, potenciando las capacidades humanas en el ámbito del pensamiento creativo, la innovación y la colaboración. De este modo, se busca enfocar los esfuerzos en el mejoramiento de las habilidades interpersonales y las aptitudes directivas asociadas al pensamiento estratégico y prospectivo, a la vez que se diseñará un programa de formación para el empleo público 4.0 (Resolución 172/2021, Anexo 7).

Para alcanzar esos objetivos, se diseñó y se puso en marcha durante 2022 una propuesta de formación con 107 cursos para el desarrollo de capacidades analítico-estratégicas, capacidades digitales y capacidades blandas, que debido a la respuesta positiva y la gran cantidad de inscriptos que tuvo, se continuó en 2023 con el agregado

de 16 cursos más. A su vez, se desarrolló una guía de pautas metodológicas para incorporar la perspectiva de futuro en el diseño de actividades de capacitación.

Con base en la estrategia de investigación y diseño de nuevas metodologías y entornos para la capacitación, se han generado diversos documentos. Uno de ellos es «Unidad de Reorientación Estratégica de la Capacitación: Herramientas para el Estado del siglo XXI», que presenta las bases, la organización y las propuestas de actividades para INAP Futuro, con el fin de sistematizar y difundir información sobre el programa. También se ha producido «Guía para la elaboración de diseños de actividades de capacitación con enfoque de INAP Futuro», que proporciona orientación en cuanto a las pautas de diseño para la capacitación con los enfoques específicos de INAP Futuro, enfocada en los conocimientos y habilidades del futuro. Además, se ha creado una matriz de actividades clasificadas por habilidades, conocimientos y objetivos para la organización de las actividades y permitir su visualización desde diferentes perspectivas. Todo esto sirve para sistematizar la información, tener control de la gestión y visualizar la propuesta formativa de manera sistemática.

A su vez, se elaboraron diversos instrumentos, como las Conferencias INAP Futuro, que propone pautas de diseño para adaptar los encuentros a las especificidades de los eventos presenciales y virtuales sincrónicos que forman parte de la programación, con el objetivo de lograr un diseño que se base en estándares compartidos y reuniones presenciales y virtuales sincrónicas de las directrices, al tiempo que brinda orientación a las/os expertas/os sobre cómo hacer recomendaciones.

La estrategia de formación es diseñar nuevas actividades de capacitación en torno de los contenidos definidos en el Programa. Estos incluyen propuestas de trabajo de formación e investigación en el marco de la definición de requerimientos y fortalecimiento de capacidades de los equipos docentes, para lo cual se investigaron propuestas de formación, se identificaron nuevos contenidos y nuevos modelos de implementación de esos contenidos. A partir de allí se establecieron dos líneas de trabajo, una es la formación de docentes y tutoras/es, que actualiza y genera espacios comunitarios de reflexión clave entre pares, con el objetivo de generar una gran cantidad de formadoras/es, conferencistas, formadoras/es en

la organización, facilitadoras/es del INAP. mejorar sus capacidades a través del uso crítico de la tecnología en la práctica. Otra línea es el diseño de un programa de investigación en temas relacionados con la formación en las organizaciones públicas y el uso de tecnologías digitales. El objetivo de esto es difundir y divulgar los trabajos de investigación en el campo de la formación para las organizaciones públicas, por lo que, en consonancia, se publicó el libro INAP Futuro *El Estado del mañana: Prospectiva, capacitación y tecnologías emergentes*, que incluye artículos académicos de expertas/os nacionales y extranjeras/os en la materia, entrevistas a líderes sobre temas relacionados con los avances en innovación en Administración Pública, y se desarrollaron casos de proyectos organizacionales innovadores.

6.3 Laboratorio INAP 4.0

Los objetivos de esta Unidad se encuentran vinculados exclusivamente con la digitalización y son el diseño de los fundamentos conceptuales, la infraestructura y el equipamiento digital necesarios para la creación del laboratorio. La concreción de estas necesidades permite realizar análisis del estado actual en el desarrollo de tecnologías aplicadas a la educación, la formación y la capacitación, así como evaluar la implementación de la IA. A su vez, se constituye en un entorno seguro para la experimentación y pruebas de concepto en ambientes controlados, robusteciendo el funcionamiento de los equipos encargados de evaluar y recomendar el uso de tecnologías, y asegurando el cumplimiento de estándares éticos, de privacidad y seguridad de los datos. En su búsqueda de incorporar tecnologías exponenciales con un enfoque de alfabetización digital e inclusión, poniéndolas al servicio de las personas trabajadoras y sus trayectorias públicas, resulta esencial establecer líneas de investigación relacionadas con el futuro de la IA y las tecnologías asociadas, mediante la colaboración con la Unidad de Prospectiva y Escenarios Futuros, centros especializados, universidades e investigadoras/es con amplia experiencia reconocida. Asimismo, se fomenta la coordinación con otras áreas del INAP, así como con otros organismos, empresas y fundaciones estatales especializadas en tecnologías y formación.

Las líneas de acción del Laboratorio son la infraestructura física y tecnológica y la IA aplicada a la capacitación. En el marco de la primera, infraestructura física y tecnológica, se desarrolló el proyecto *chatbot* INAP Responde Asistente

conversacional. Junto al equipo de INAP Responde se trabajó en la configuración, la implementación, el entrenamiento y el diseño gráfico de la herramienta. Las/os agentes del organismo han logrado una exitosa adopción de la herramienta, a través de la transferencia de conocimientos y su responsabilidad en el mantenimiento. El objetivo primordial consistió en establecer un canal de consulta interactivo para las/os agentes alumnas/os del INAP, el cual se encuentra disponible las 24 horas del día y brinda respuestas rápidas a las interrogantes surgidas al momento de realizar inscripciones, consultar créditos o buscar cursos en el portal. Esta herramienta asocia respuestas a consultas por medio del uso de frases y un sistema de *machine learning* permite entrenar y mejorar las respuestas para alcanzar cada vez mayor precisión.

En cuanto a la estrategia centrada en la aplicación de IA en el ámbito formativo y sus consiguientes implicaciones, se desarrolló e implementó una tecnología innovadora para la generación de certificados analíticos respaldados por la tecnología *blockchain*, asegurando de manera inflexible su invariabilidad a través de un mecanismo de sellado temporal. Esta iniciativa fue una respuesta a una creciente demanda por parte de las/os agentes, quienes anhelaban obtener un desglose minucioso de los cursos de capacitación acreditados por el INAP. Como resultado, se ha establecido una solución avanzada que permite a las/os agentes acceder y descargar sus certificados analíticos mediante una plataforma en línea, accesible desde cualquier dispositivo conectado a internet, una vez que hayan participado y cumplido con éxito los requisitos de las actividades reconocidas por el INAP.

Se encuentran en proceso de desarrollo proyectos de colaboración en conjunto con diversas universidades e institutos de investigación. Entre ellos, se destacan la Universidad de San Martín (UNSAM) y la Fundación Sadosky, con las que se está trabajando en áreas relacionadas con la IA. Asimismo, se ha establecido una colaboración con el CONICET-ISISTAN para llevar a cabo la implementación de herramientas de analítica de datos y con la Universidad Nacional del Sur-CONICET sobre el uso de *machine learning*.

Entre estos proyectos se encuentra el desarrollo de una IA para la recomendación de cursos a las/os agentes públicas/os, elaborado en colaboración con el

CONICET-ISISTAN, que busca construir un sistema de recomendación que pueda hacer sugerencias de capacitaciones a tomar por las/os agentes que se desempeñan en la Administración Pública a partir de la recolección y el análisis de datos de capacitaciones regularmente ofrecidas por el INAP. Otro de los proyectos en ejecución es el big data educativo, una herramienta basada en IA para evaluar el desempeño de los estudiantes durante el dictado de los cursos, utilizando los datos de la plataforma usada por el INAP, de modo que se puedan realizar recomendaciones para el docente y los estudiantes sobre cómo ajustar el proceso de enseñanza-aprendizaje basado en los patrones de comportamiento de los participantes durante el curso.

Por otro lado, entre los proyectos de 2023 se destaca el de Ciencia de Datos e IA en la práctica, que se basa en capacitaciones a las/os agentes de los distintos organismos del Estado nacional con el objetivo de dotarlos de los conocimientos prácticos para llevar adelante proyectos de ciencia de datos e IA. Esta iniciativa busca analizar la experiencia adquirida en el manejo de tecnologías emergentes para enfrentar los desafíos que puede representar para el INAP la revolución 4.0.

Como ha quedado de manifiesto en el recorrido realizado sobre del Programa INAP Futuro, la meta del INAP radica en potenciar los procesos de planificación estratégica y evaluación del SNC mediante la implementación de tecnologías innovadoras. Para ello, el Programa INAP Futuro recurre al análisis de datos, la mejora de los diseños y las metodologías de capacitación, así como la integración de tecnologías desde una perspectiva de inclusión digital. El objetivo principal es poner estas herramientas al servicio de las personas trabajadoras, sus trayectorias públicas y la construcción de perfiles públicos acordes al siglo XXI.

Referencias bibliográficas

- 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).
- Banchero, G. (2023). Empleo público nacional en contexto de innovación. El caso INAP Lab. *Cuadernos del INAP (CUINAP)*, 4(114).

- Bellomo, S. y Oszlak, O. (2020). *Desafíos de la administración pública en el contexto de la Revolución 4.0*. Konrad Adenauer Stiftung.
- Bertranou, J. (2015). Capacidad estatal: Revisión del concepto y algunos ejes de análisis y debate. *Revista Estado y Políticas Públicas*, 4, 37-59.
- Blutman, G. y Cao H. (2022). Escenarios futuros del Estado y la administración pública. En M. Solano, J. Lopardo y S. Novomisky (eds.), *El Estado del mañana: prospectiva, capacitación y tecnologías emergentes*. INAP.
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (2020). *Carta Iberoamericana de Innovación en la Gestión Pública*. Aprobada por la XIX Conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros de la Administración Pública y Reforma del Estado, Andorra.
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (2021). *Declaración de Madrid*. Aprobada en el VII Encuentro de las Escuelas y los Institutos de Administración Pública, reunidos virtualmente y presencialmente en Madrid, España..
- Gore, E. (2020). Compilación de artículos y reflexiones sobre el aprendizaje organizacional. *Cuadernos del INAP (CUINAP)*, 1(16).
- Grandinetti, R. (2018). Innovación en la gestión pública: más allá y más acá del gobierno abierto. *Estado Abierto*, 2(3), 91-115.
- Head, B. W. y Alford, J. (2015). Problemas perversos: implicaciones para la gestión y las políticas públicas. *Administración y Sociedad*, 47(6), 711-739.
- Lemos, E. (2022). Formación y capacitación para la construcción de capacidades estatales: contribuciones de las tecnologías digitales. En M. Solano, J. Lopardo y S. Novomisky (eds.), *El Estado del mañana: prospectiva, capacitación y tecnologías emergentes*. INAP.
- Longo, F. (2020). La gestión pública de la pandemia: diez aprendizajes. *Estado Abierto*, 5(1), 131-143.
- Novomisky, S. (2020). *La marca de la convergencia: doce ensayos en busca de una narrativa*. UNLP.
- Oszlak, O. (2020). *El Estado en la era exponencial*. INAP.
- Ramió, C. (2021a). *Innovación pública en Iberoamérica: presente y tendencias de futuro*. CLAD.
- Ramió, C. (2021b). *Repensando la Administración pública. Administración digital e innovación pública*. INAP.

- Ramírez Aluja, A. V. (2010). Innovación en la Gestión Pública y Open Government (gobierno abierto): Una vieja nueva idea. *Buen Gobierno*, 9, 95-133.
- Resolución 172 de 2021 [Secretaría de Gestión y Empleo Público]. Programa INAP Futuro. 30 de diciembre de 2021.
- Solano, M. (9 de febrero de 2022). *INAP Futuro: Capacidades para la era exponencial*. Conferencia realizada en el Programa Académico Regional 2022 de la Escuela del CLAD, Caracas, Venezuela.
- Solano, M. y Lopardo, J. (2022). Antiprólogo. En M. Solano, J. Lopardo. y S. Novomisky (eds.), *El Estado del mañana: prospectiva, capacitación y tecnologías emergentes*. INAP.
- Suárez, F. y Felcman, I. (2020). Tecnología y organización. *Cuadernos del INAP (CUINAP)*, 1(38).
- Subirats, J. [AAEAP] (21 de mayo de 2020). *Videoconferencia AAEAP/Polilab-UNR* [Video]. Youtube. <https://www.youtube.com/watch?v=xatuPLXkRh0>
- Velázquez López, F. (2021). *El burócrata disruptivo: para comprender la administración pública*. CLAD.

Cómo citar este artículo

Lopardo, J. y Sacomani, R. (2023). INAP Futuro: una política pública para la construcción de las capacidades estatales del mañana. *Estado Abierto. Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas*, 7(3), abril-julio, 205-226

Fecha de recepción 05/2023 | Fecha de aprobación 07/2023