

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

Gustavo Blutman y Horacio Cao (coords.); Florencia Aubain, Federico Bisurgi, Camila Chirino, Fernando González Galmarini, Damián Greco, Melina Levy, Alejandra Páez Arenas y Rogelio Rodrigo (autoras/es)

Ciudad Autónoma de Buenos Aires, INAP, 2023, 270 páginas

ISBN: 978-987-9483-51-0 (versión impresa) / 978-987-9483-52-7 (versión digital)

Por *Josefina Vaca*

ARK CAICYT: <http://id.caicyt.gov.ar/ark:/ark:/s26184362/a5rc9etuc>

En el marco de las conmemoraciones por los 50 años del INAP, se publicó *Materia Estado. El futuro del empleo público, las tecnologías digitales y las estructuras estatales*.

Esta obra es el resultado de más de dos años del trabajo colectivo del equipo de la Unidad de Prospectiva y Estudios del Futuro (UPEF). Incluye el debate y la vinculación del equipo de trabajo con las/os principales prospectivistas y expertas/os en Administración Pública de la Argentina y América Latina. Asimismo, comprende la puesta en marcha de una nutrida y diversa agenda de tareas de campo con profesionales, expertas/os y funcionarias/os: más de 70 entrevistas, 25 presentaciones en eventos y 9 actividades interactivas (conversatorios, *focus group*, Delphi).

El prólogo a cargo de la Dra. Guillermina Baena Paz y el Dr. Javier Medina Vásquez, dos de los prospectivistas de mayor prestigio a nivel continental, inscribe la obra dentro de la irradiación de trabajos prospectivos y del futuro ocurrida en las últimas dos décadas; en particular, entre los que exploran las temáticas de Estado y Administración Pública.

Las/os autoras/es, por su parte, hacen notar que la publicación es una continuidad y un complemento del libro *El futuro del Estado en la Argentina. Escenarios en disputa hacia el año 2030* (EDICON, 2019), producto de una investigación desarrollada por más de una década en el Centro de Investigaciones en Administración Pública (CIAP) de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires (UBA).

Si bien los análisis que se ofrecen se han realizado a partir de la realidad argentina, es de destacar que muchas de las conclusiones, las propuestas y los razonamientos podrían ser válidos tanto para otras naciones latinoamericanas como para el resto de los países emergentes.

Materia Estado... cuenta con dos secciones en las cuales se describen elementos metodológicos —fundamentalmente, los supuestos sobre los que se basa el análisis prospectivo— y de contenido global. En esta dimensión, se detallan brevemente:

- los cambios que, se asume, se incorporarán a la sociedad como fruto de la Cuarta Revolución Industrial,
- los escenarios globales que diferentes prospectivistas han desarrollado para América Latina y
- los enfoques diferenciados que tres escuelas de administración pública asignan al futuro estatal: Nueva Gerencia Pública, Poligobernanza y Neoweberiano.

A continuación, se aborda el centro neurálgico del trabajo compuesto por tres líneas de investigación: 1. El empleo público, 2. Tecnologías digitales en la Administración Pública y 3. La estructura estatal.

Cada tema es tratado en su respectivo capítulo organizado alrededor de un mismo esquema con cinco secciones.

- Un cuadro inicial que presenta los contenidos desarrollados.
- La descripción y la problematización de los conceptos que se utilizan en el capítulo.
- Una línea de base en la que se describe la situación actual.
- Los escenarios futuros en las diferentes dimensiones que aborda cada línea de investigación.
- Una descripción de las trayectorias que respectivamente, postulan los enfoques de Nueva Gerencia Pública, Poligobernanza y Neoweberiano, respectivamente.

Es de destacar la profundidad con la que se trabaja cada una de estas dimensiones. Si bien el objetivo y el núcleo de la investigación remite al futuro, la forma en que se han problematizado, la conceptualización y la construcción de la línea de base tienen valor por sí mismas. En este sentido, quiero resaltar la originalidad de la información que brindan las líneas de base de empleo público y tecnología.

En el primer caso, se realiza una prolija descripción del empleo estatal (que comprende los tres poderes [e incluye empresas públicas] de Nación, provincia y municipios). Además de este número global, cada ámbito jurisdiccional se divide en cinco categorías: 1) Salud, 2) Educación, 3) Seguridad y Defensa, 4) Empleo Administrativo y 5) Otros¹. El empleo en cada una de estas categorías se aborda a nivel cuantitativo, además, en cada caso, se describen *grosso modo* las situaciones específicas del ingreso, la carrera y la capacitación.

En la segunda línea, se detalla la inserción de tecnología en el Estado a partir de cuatro categorías: 1) Infraestructura crítica, 2) Sistemas para el desarrollo organizacional, 3) Impacto en la relación con usuarios/os y ciudadanía, y 4) Gestión y gobernanza de datos. El análisis se complementa con el estudio en

¹ Comprende empleo en los poderes Judicial y Legislativo, empresas públicas y de personal que no puede ser inscripto en alguna de las otras cuatro categorías, por ejemplo, el escalafón de orquestas coros y *ballets* del Estado nacional.

profundidad de cuatro núcleos organizacionales estructurados alrededor de sistemas informáticos: e-SIDIF, Mi Argentina, TAD y GEDO.

En cuanto a las estructuras, en mi opinión, el punto saliente de las dos secciones introductorias se encuentra en el desarrollo conceptual. En la sección respectiva, se despliega una mirada de la Administración Pública a partir del enfoque que Henry Mintzberg utiliza en su famoso libro *La estructuración de las organizaciones*².

En este caso, me resultó fecunda y potente la idea de asimilar el Estado a la configuración divisional de las organizaciones y, dentro de ella, la figura de tecnoestructura como espacio de regulación del orden interno de las grandes organizaciones. Sostengo esto porque, del texto se desprende que esta figura es relevante para el análisis de lo que en Argentina se conoce como «órganos rectores»: unidades organizacionales que, de manera transversal, se encargan de homogeneizar y buscar integralidad de procesos burocráticos (presupuesto, personal, estructuras, etc.). Aspecto que resulta particularmente importante, debido a que la bibliografía contemporánea asigna a la problemática de la coordinación entre unidades estatales un lugar clave, y el lugar de la tecnoestructura en general —y de los órganos rectores en particular— son fundamentales para lograr una articulación funcional entre unidades.

Acerca del futuro

Como es esperable, los elementos más atrayentes se encuentran en la descripción de los escenarios futuros de cada línea de investigación. El libro aborda en profundidad diferentes temas y situaciones, de los cuales reseño algunos particularmente destacables.

En el capítulo SOBRE tecnologías, llamó mi atención las expectativas positivas depositadas sobre el despliegue a futuro de la infraestructura crítica. Esto se relaciona con un consenso bastante generalizado sobre la excelencia de nuestras/os profesionales y las capacidades que han demostrado varias unidades (emblemáticamente ARSAT) para el desarrollo de instrumentos y

² Mintzberg, H. (1995). *La estructuración de las organizaciones*. Ariel Economía.

herramientas de vanguardia tecnológica. Aquí parece ser que la variable clave del futuro orbitará en función de la disponibilidad presupuestaria y de las definiciones geopolíticas acertadas (es sabido que el sector marca la pauta y dinamiza los conflictos entre potencias), pues las capacidades estatales de respuesta parecen adecuadas.

En cuanto a la vida cotidiana de las oficinas, se esperan grandes transformaciones a partir de los procesos de automatización y de la adopción de conceptos como «una sola vez» (se pide una única vez una información a la persona y ella debe estar disponible para todas las tramitaciones), «punto único» (por cualquier ventanilla [presencial/virtual] de la Administración Pública se puede ingresar para hacer cualquier trámite estatal) y «Estado sin trámites» (de la/el ciudadana/o solo se requerirá identificación y datos o elementos adicionales; luego la automatización hará la gestión en tiempo cero y sin participación de personas o instituciones).

Por último, destacamos la importancia de la llamada «última milla» como un espacio donde poner atención en futuros diseños. Los sistemas están subutilizados, porque en el último eslabón de la cadena (donde el Estado entra efectivamente en contacto con la/el ciudadana/o) tiende a ser el más débil. Ya sea por deficiencias de infraestructura (por ejemplo, conectividad), de herramienta (por ejemplo, una PC antigua o de baja conectividad) o de personal (eventualmente, poco entrenado, desmotivado, con baja capacidad de respuesta).

En el ámbito del empleo público, el tema clave que aparece es la tendencia hacia la desaparición y la reconversión del típico trabajo administrativo (el de «cuello blanco»), y el surgimiento de un nuevo tipo de empleada/o a la/el que han denominado «trabajadora/or de cuello digital».

El primer elemento destacable de las proyecciones a futuro es la visión de que no se registrará desaparición neta de puestos de trabajo. Será necesario un fuerte ciclo de reconversión, pero se estima que el proceso de creación y destrucción de trabajo dará un saldo equilibrado.

Esta situación se origina en el hecho de que los procesos de mantenimiento y actualización de las automatizaciones de servicios, como así también de la necesidad de seguimiento estrecho para mantener a raya la Ley de Campbell³, requieren de la contratación de una gran cantidad de personal.

Está claro que las/os trabajadoras/res de cuello digital requieren de nuevas capacidades técnicas, pero no siempre se considera que deberá contar con un perfil actitudinal distinto (mucho más autogestivo) y construir una nueva cultura organizacional capaz de sostener el Estado de derecho y la condición solidaria elemental para el funcionamiento estatal. En particular, que no pierda estos elementos en el marco de la creciente virtualización que implica una socialización laboral radicalmente distinta de la que existe en de manera presencial.

Se prevé que el Estado deberá hacer grandes esfuerzos de capacitación y refuncionalización del personal, como así también reconvertir sus estrategias de reclutamiento y retención de ciertos perfiles, hoy sobredemandados en el mercado de trabajo.

Respecto de las estructuras, se esperan grandes cambios fundamentalmente originados por las transformaciones de los procesos de trabajo en temas, como la desterritorialización de muchos puestos, la creciente posibilidad de trabajo en paralelo (cuando la norma era el trabajo secuencial), la centralidad en la gestión de información, etcétera.

Según la mirada de las/os autoras/es, se va hacia estructuras donde las diferentes asimetrías entre base y cúspide organizacional (asimetría de conocimientos, poder que surge de la gestión, criticidad de las decisiones, etc.) se reformulan en el sentido de empoderar sectores operativos. Esta situación, típica de las llamadas burocracias profesionales, será cada vez más común.

Sin embargo, aunque hay consenso sobre la creciente incidencia de estos elementos, los ensayos organizacionales dados como respuesta (organizaciones

³ «Cuanto más utilizado sea un determinado indicador social cuantitativo para la toma de decisiones, mayor será la presión a la que estará sujeto y más probable será que corrompa y distorsione los procesos sociales que, se supone, debería monitorear».

en red, adhocracias, equipos de hecho, formas matriciales) muestran resultados bastante pobres. Hacia el futuro, se vislumbra una creciente importancia de la función de coordinación, y las formas ensayadas parecen profundizar la fragmentación. Aquí hay final abierto.

El libro es una obra madura que refleja la importante trayectoria de las/os investigadoras/es, a partir de un abordaje de creciente influencia en las ciencias sociales: la prospectiva y el análisis de escenarios.

Sumamente recomendable para aquellas/os lectoras/es que no están familiarizadas/os con los análisis prospectivos, pues marca la importancia de este cambio de paradigma en el análisis temporal: no solo es importante desde dónde venimos (pasado) y qué somos (presente), sino hacia dónde nos proyectamos (futuro). En este sentido, incorpora un punto crítico en la época que nos tocan vivir: el valor de la imagen intersubjetiva del porvenir sumando a los fenómenos de puja por la colonización del futuro.

Algo parecido puede decirse de las/os lectoras/es poco familiarizadas/os con los reajustes que se prevé que traerá la Cuarta Revolución Industrial a nivel global. El Estado no saldrá indemne de estos cambios: todo parece indicar que será clave para tratar de mitigar los inevitables efectos nocivos de las transformaciones y apuntalar sus efectos virtuosos.

Los tres temas que se profundizan en el texto —empleo público, tecnologías digitales y estructuras estatales— son de los más relevantes para la gestión de lo público. Y, en las tres dimensiones, la academia advierte cambios revolucionarios.

Además, con una prosa ágil y de fácil seguimiento, el texto es de interés para quienes cuentan con un saber experto como así también para quienes realizan un primer acercamiento a la temática.

Altamente recomendable para académicas/os y estudiantes de grado y posgrado pues, se sabe, que la evolución estatal ocupa un lugar clave en la comprensión de los fenómenos sociales contemporáneos. Y de lectura obligatoria para las/os

empleadas/os de diferentes espacios de la Administración Pública (Nación, provincias y municipios) y los tres poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial).

Asimismo, resulta imprescindible que llegue a dirigentes políticas/os, ya que contribuye a generar las condiciones para un debate razonable e informado sobre las decisiones que se deben tomar en un espacio clave para el desarrollo del país.