



Reseña* / POR YANINA AMARILLA*

G. Blutman y H. Cao

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

272 pp. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP). Archivo digital, disponible en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2023/06/materia_estado_sin_anexos_0.pdf



* Universidad Nacional de La Matanza (UNLaM), amarilla@gmail.com.

En un contexto de profundos cambios económicos, políticos, sociales y culturales generados al calor de la Cuarta revolución industrial, resulta imprescindible pensar las transformaciones que atravesará el Estado del futuro. Esas transformaciones, claro está, pueden ocurrir de diversas formas, tanto sea por vía del caos como orientadas por un Estado que planifica estratégicamente las políticas que implementa. Lo que es improbable que ocurra es la ausencia de cambios estructurales.

En este marco, el libro *Materia Estado. El futuro del empleo público, las tecnologías digitales y las estructuras estatales*, elaborado por el equipo de investigadores de la Unidad de Prospectiva y Escenarios Futuros (UPEF) del Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP), se propone un ambicioso objetivo. Se busca indagar acerca de posibles escenarios a futuro (del 2030 al 2050) para la administración pública nacional argentina, y se parte para esto de una estrategia prospectiva que entiende el futuro como un espacio de incertidumbre que está comenzado a ser construido en el presente. Por esta razón, vale la pena comprender qué sentidos organizativos se ponen en

juego y hacia qué futuro pretenden conducirnos.

El texto comienza con dos prólogos escritos por reconocidos prospectivistas latinoamericanos, Guillermina Baena Paz y Javier Medina Vázquez. A continuación, se encuentran tres capítulos en los que se configura un abordaje de la situación de la administración pública argentina a partir de tres dimensiones fundamentales: el empleo público, las tecnologías digitales y las estructuras estatales.

Cada capítulo introduce una línea de base que constituye un diagnóstico del funcionamiento particular de esta temática. Luego se introducen reflexiones a futuro que consideran principalmente las tensiones que, en términos del empleo, las tecnologías digitales y las estructuras afrontará la administración argentina en el período 2030-2050. En tercer lugar, se encuentran modelizados tres escenarios posibles consistentes con tres enfoques teóricos en constante tensión: la Nueva Gestión Pública (NGP), la poligobernanza y el modelo neoweberiano.

Por su parte, la conclusión reúne consideraciones respecto del futuro de las tres líneas de trabajo presentadas, invitando a pensar la administración pública del futuro como un todo organi-

zado. Finalmente, el libro se compone de un apartado de anexos¹ en el que se expresa el trabajado y multifacético camino metodológico recorrido para la elaboración de estos escenarios del porvenir.

En ese sentido, la metodología es una riqueza dentro del trabajo propuesto. A la profunda revisión bibliográfica realizada, se añaden exhaustivas entrevistas, actividades interactivas – método Delphi, estudios de grupos focales, conversatorios, webichats y talleres– softwares especializados –MicMac y ATLAS.ti– y presentaciones de avances sometidas al debate bajo la atenta mirada de notables especialistas convocados a tal efecto.

Los contenidos del libro

Como se dijo antes, en el primer capítulo se interroga sobre cuestiones esenciales que hacen a la comprensión del empleo público. Esta línea de investigación incorpora una reconstrucción cuantitativa y cualitativa del tema a partir de un dato vital para el análisis: la descripción de la composición del empleo por jurisdicción (nación, provincias

y municipios) y por función (salud, educación, seguridad, administrativo y otros).

De la información brindada se desprende la posibilidad de desmitificar el imaginario colectivo que tiende a asociar los trabajadores estatales con administrativos de la planta nacional, debido a que la mayor proporción de estos se encuentra en provincias y municipios abocados a la salud, la educación, la seguridad y la defensa nacional.

En términos de aquellos desafíos que el empleo público podría encontrar a futuro se parte del supuesto según el cual la tendencia a la automatización de procedimientos que requieren habilidades tecnológicas es inevitable. En este punto, los autores introducen el concepto de “cuello digital”, en reemplazo de los tradicionales trabajadores de cuello blanco (administrativo). El perfil de estos trabajadores implica repensar cuestiones que hacen a su formación, sin embargo no deben descuidarse situaciones actitudinales, así como también la cultura organizacional en la que están inmersos.

Como resultado del análisis a futuro de esta línea, se presentan tres caminos posibles. El primero de ellos, nutrido de los supuestos de la NGP, pone el acento en la necesidad de ganar en eficiencia y

¹ Disponibles en:
https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2023/06/materia_estado_-_anexos.pdf.

productividad a partir de la introducción de nuevas tecnologías y la eliminación de la presión sindical. Se destaca aquí la meritocracia en el reclutamiento, la flexibilidad en las contrataciones y la terciarización de la capacitación.

El segundo escenario, basado en la mirada teórica de la poligobernanza, busca incorporar nuevos actores a la gestión de las políticas públicas, incrementando la participación ciudadana en los procesos de selección del personal. Los autores destacan la búsqueda de la construcción de una carrera profesional en función de ciertos cuerpos especializados que rompen con la tradicional estructura transversal y la apuesta por la pluralidad de saberes.

El tercer escenario, de tinte neoberweriano, recupera el rol del Estado como constructor de la democracia y el desarrollo, vectores que se deben desplegar sin renunciar a la necesidad de la incorporación de nuevas tecnologías. La selección de los trabajadores se enmarca en el conocimiento técnico, pero también en el sentido de lo público forjando trayectorias profesionales homogéneas. En este escenario, la capacitación está organizada y desarrollada por el propio sector público.

En el segundo capítulo se toman como eje las tecnologías digitales desde un enfoque sociotécnico, es decir, se articula el entorno social con el ámbito organizacional de la administración pública. Para ello, se analizan cuatro ejes sustanciales al desarrollo de las interfaces: la infraestructura crítica, el desarrollo organizacional, el vínculo con la ciudadanía y la gestión y la gobernanza de datos.

Paralelamente, a la par del análisis de estos cuatro ejes se observan cuatro sistemas testigos que forman parte, en la actualidad, de la vida organizacional en la administración pública. Estos son: el Sistema Integrado de Información Financiera Internet (e-SIDIF), el Sistema de Gestión Documental Electrónica (GDE), los Trámites a Distancia (TAD) y la aplicación Mi Argentina.

Como lo hacen notar los autores tanto el e-SIFID como el GDE corresponden a tecnologías de gestión horizontal, dado que se utilizan en todos y cada uno de los organismos estatales. Por su parte, los TAD y Mi Argentina son tecnologías de gestión vertical, en la medida en que fortalecen las dinámicas de cada unidad organizativa en su vinculación con los ciudadanos.

De cara al futuro, el libro expresa que la infraestructura crítica ha dado gran-

des logros al país, aun cuando su principal desafío está en el requisito de una constante actualización. En relación con los sistemas para el desarrollo organizacional, las exigencias presupuestarias constituyen, sin dudas, el mayor obstáculo, y la búsqueda de alianzas con sectores estratégicos resulta en una clave a futuro. La mediación tecnológica en el vínculo con la ciudadanía es destacada como elemento legitimador del accionar estatal siempre y cuando existan a su vez espacios de consulta ciudadana no automatizados.

Finalmente, en relación con la gestión y gobernanza de datos, se problematiza la construcción de instancias que permitan articular la información generada a lo largo y ancho de la estructura estatal multinivel; los usuarios podrían acceder a estas a partir de centros de control que gestionarían claves de acceso diferenciadas.

Respecto de los tres escenarios a futuro, la NGP realiza un aporte que está en línea con el modo de Occidente: compra de desarrollos tercerizados, apertura de datos, promoción del Estado como plataforma y articulación con el sector privado que garantice el almacenamiento y gestión de datos públicos. Por su parte, el enfoque de la poligobernanza apuesta por el control en ma-

nos de la sociedad civil, el fortalecimiento de los lazos con la ciudadanía para mejorar sus niveles de interés en lo público y la institucionalización de espacios de ética y control civil de la gestión de datos.

Desde otro registro, la escuela neo-weberiana propone un esfuerzo estatal para ganar autonomía soberana frente a los dilemas geopolíticos. Para ello, promueve el fortalecimiento de los desarrollos públicos, el reclutamiento de perfiles especializados y la reconversión de los trabajadores estatales para la gestión de programas, la promoción de la multicanalidad y el almacenamiento de datos en repositorios estatales.

Así, llegamos al tercer capítulo del libro en el que se abordan las transformaciones experimentadas por la estructura estatal desde 1983 hasta el presente; este enfoque se utiliza como línea de base para reflexionar acerca del futuro. Los autores introducen una definición técnica de la estructura como el conjunto de todas las formas en que se dividen y coordinan los procesos de trabajo.

En este sentido, las estadísticas históricas desde 1983 permiten apreciar una notable inflación de unidades que habla de niveles crecientes de especialización horizontal (división de las ta-

reas). Esto complejiza la organización, bajo un formato divisional que incorpora burocracias maquinales en el interior de sus ministerios. El contraste se expresa en la escasa transformación de los mecanismos de coordinación implementados hasta la fecha.

En términos de coordinación jerárquica, la cantidad de niveles de supervisión no ha variado sustancialmente. La comunicación informal –adaptación mutua– se ha utilizado poco como estrategia promotora de la coherencia organizacional. Finalmente, los mayores avances se han visto en el proceso de normalización –estandarización de los procesos burocráticos a partir de las normas– por vía de la creación y fortalecimiento de los órganos rectores.

Las principales tensiones a futuro tienen que ver con un diseño fragmentado, de escasa comunicación entre áreas, y en el que una de las figuras con mayor potencialidad a futuro –la Jefatura de Gabinete de Ministros– aún no ha desarrollado plenamente su capacidad coordinadora. Las tensiones entre las particularidades de los ministerios –identificados con la línea media– y la búsqueda de la transversalización de las pautas administrativas se destacan tanto como la creciente autonomía que ha ganado la administración descentra-

lizada, que no parece querer resignarse a futuro.

En relación con los escenarios modelizados a 2030-2050 es posible advertir un grado de tensión externa en el caso de esta línea de investigación. La mirada de la NGP apunta a la reducción del aparato estatal y de las políticas públicas que en su seno se implementan. La coordinación, en este enfoque, se basa en la programación presupuestaria, se privatizarían funciones y la tecnocracia invadiría el universo de los órganos rectores liderados por Hacienda.

Por su parte, la escuela de la pligobernanza propone incorporar actores de la sociedad civil a la gestión pública en un esquema de redes coordinadas por la comunicación informal, transfiriendo las funciones estatales de sus actores a la ciudadanía. Aquí las agencias ganan autonomía para la gestión.

El tercer camino, que busca construir la mirada neoweberiana, busca sostener las políticas diseñadas en la actualidad –que son reflejo de las complejas demandas ciudadanas– con miras al desarrollo social y económico. La coordinación se estructura en torno de un liderazgo político fuerte, con planificación estratégica, otorgándole centralidad al rol de los órganos rectores y re-

centralizando algunas funciones agencializadas.

Finalmente, como cierre de esta investigación, encontramos algunas conclusiones que articulan los tres capítulos descriptos. La primera reflexión alude a la irreversibilidad del cambio. Hay transformaciones que no se pueden detener, pero (esto se repite varias veces en el libro) se pueden inducir, buscando potenciar sus aspectos virtuosos y minimizar los factores adversos.

En ese marco, la introducción de nuevas tecnologías es un hecho que ya se está dando, y por ello se concluye que es preciso mantener distintos canales de atención al ciudadano (multicanalidad), en la medida en que persista la brecha digital.

A ello se suma una previsión de creciente complejidad de las demandas sociales que incide en una estructura cada vez más especializada. Por ello, las áreas responsables de pautar la acción pública –especialmente la Jefatura de Gabinete– se vuelven claves. De esta forma, es posible establecer un diálogo entre las particularidades de los nuevos empleados públicos de cuello digital, las tecnologías digitales y las estructuras más flexibles, pero aun así garantes del Estado de derecho.

Queda claro que los temas en cuestión no se agotan en esta edición. Sin embargo, este libro parece ser un gran disparador para pensar un futuro que puede parecer lejano, pero que, en sus tendencias estructurales más profundas, ya está comenzando a suceder.