

EL ESTADO EN LA ERA META

DEL “ESTADO INTELIGENTE”
AL “ESTADO INMERSIVO”

MAXIMILIANO CAMPOS RÍOS



CLAD

CENTRO LATINOAMERICANO
DE ADMINISTRACIÓN
PARA EL DESARROLLO

EL ESTADO EN LA ERA META

DEL “ESTADO INTELIGENTE”
AL “ESTADO INMERSIVO”

MAXIMILIANO CAMPOS RÍOS

© Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), 2022
Av. Principal de Los Chorros con Av. 6 - Casa CLAD - Los Chorros - Caracas 1071
Apartado Postal 4181 Caracas 1010-A Venezuela Tel.: (58-212) 2709211
Fax: (58-212) 2709214 e-mail: cedai@clad.org www.clad.org

Supervisión Editorial:
Nadia Caratti - Maigualida Torres

Maquetación y Diseño de portada:
Marina Zolezzi

ISBN: 978-980-7925-20-4
Depósito Legal: DC2022001317

No se permite la reproducción total o parcial de este documento, ni su almacenamiento en un sistema informático, ni su transmisión en cualquier forma o por cualquier medio, electrónico, mecánico, fotocopia u otros métodos, sin el permiso previo del CLAD.

AGRADECIMIENTOS

En primer lugar quisiera agradecer al CLAD y a su Secretario General Francisco Velázquez López por su apoyo para publicar y prologar este libro respectivamente.

Quisiera hacer una mención a todo el equipo del CLAD que trabaja incansablemente año a año para promover el análisis y el intercambio de experiencias y conocimientos en torno al Estado, la administración y las políticas públicas.

Deseo asimismo, hacer un reconocimiento especial a Silvio Castro, colega y amigo, por sus invalores aportes para producir este libro, sin los cuales esta obra no hubiera sido posible, y por sus comentarios asertivos a María del Rosario Sacomani.

A la Asociación Civil Espacios Políticos, y especialmente a Gonzalo Diéguez con quien la fundamos en 1999. Por allí hemos compartido experiencias vinculadas con lo público con: Camilo Vedia, Luciano Jaúregui, Mauro Solano, Mario Katzenell, Pablo Bulcourf, Emilio Vitale, Laura Paonessa, Daniel Blinder, Mariano Boiero, Sebastián Quadrana, Octavio Tesone, Aldana Ahumada, Eduardo Mastrostéfano, Máximo Fernández, Alejandro Enrique, Alexandra Carballo y Federico García entre otros. (Perdón si me olvido de alguien, siempre sucede).

A Gonzalo Martín Straface y a todo el equipo que me acompañó en la Escuela Superior de Gobierno, la Escuela de Alta Dirección Pública y la Dirección de investigaciones del INAP.

Al Grupo de Investigación en Políticas de Modernización del Estado (GIPME) perteneciente a la Carrera de Ciencia Política de la Universidad de

Buenos Aires, dado que gran parte del capitulado de esta obra recoge los aportes e intercambios que hemos tenido en los últimos años.

Al Centro de Estudios del Estado y las Organizaciones Públicas (CEDEOP) de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires, y en su cabeza a mi amigo y colega Alejandro Estévez por todos estos años compartiendo la pasión de la investigación y la docencia en estos temas.

Finalmente, quiero agradecer a Oscar Oszlak: académico, intelectual, servidor público ejemplar, y por si faltara el tiempo cantante, para mí un verdadero maestro de maestros, quien inició (no en soledad, pero sí con primacía) el camino del desarrollo de la administración pública en Argentina y en Iberoamérica.

Este libro se lo dedico a mis padres (Juan Carlos y Beatriz) y a mis hijos (Lautaro y Victoria). Cuando nacieron mis padres a mediados del S. XX el Estado era algo completamente distinto a lo que conocemos hoy, muy diferente a lo que estamos intentando construir en mi generación, y seguramente no es ese Estado el que verán mis hijos. El Estado se trata de eso, un trabajo intergeneracional que depende de nosotros.

Maximiliano Campos Ríos

RESEÑA BIOGRÁFICA DEL AUTOR	09
PRÓLOGO DE FRANCISCO VELÁZQUEZ LÓPEZ	10
INTRODUCCIÓN. DEL ESTADO INTELIGENTE AL ESTADO INMERSIVO	13
• EL ARCO IRIS DE LA ECONOMÍA.	18
• EL MUNDO INMERSIVO: EL METAVERSO.	22
• EL FUTURO DEL ESTADO: EL ESTADO META.	24
CAPÍTULO I. ESTADO PUZZLE, ARMAR EL ESTADO: EL DISEÑO INSTITUCIONAL PARA UN ESTADO 4.0	28
• DE LA BALCANIZACIÓN DEL ESTADO AL ESTADO ORGÁNICO.	32
• EL ESTADO PUZZLE, EL TODO POR SOBRE LAS PARTES.	36
CAPÍTULO II. EMPLEO Y SECTOR PÚBLICO: EL FUTURO DE LA BUROCRACIA	40
NUEVAS COMPETENCIAS PARA UNA NUEVA COYUNTURA.	44
• SISTEMA DE ÉLITE EN EL SERVICIO CIVIL.	48
• TELETRABAJO: SER EL FUTURO O NO SER NADA.	51
CAPÍTULO III. DEL ESTADO INTELIGENTE AL ESTADO INVISIBLE: LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE LAS PRÓXIMAS DÉCADAS	59
• LA DIGITALIZACIÓN Y ROBOTIZACIÓN DEL ESTADO.	63
• DE LA DIGITALIZACIÓN AL SMART GOVERNMENT.	68
• EL ESTADO META: ¿ESTADO INVISIBLE?	71

CAPÍTULO IV. SERVICIOS PÚBLICOS EN LA ERA INMERSIVA: EL ESTADO COMO PLATAFORMA **75**

- EL ESTADO COMO PLATAFORMA. 78
- REVOLUCIÓN TECNOLÓGICA, INVOLUCIÓN EN SERVICIOS ESTATALES. 84
- SIMPLIFICAR O DIGITALIZAR, ESA ES LA CUESTIÓN. 87
- CIUDADANOS 4.0: EL FUTURO DE LOS TRÁMITES ESTATALES. 89

CAPÍTULO V. ABRIR EL ESTADO: DEL ESTADO ABIERTO AL ESTADO TESTER **93**

- EL FIN DEL GOBIERNO ABIERTO: EL ESTADO ABIERTO COMO CAMINO. 94
- CIVIC ENGAGEMENT, EL FUTURO DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA. 96
- EL CIUDADANO COMO OBJETIVO: ESTADO TESTER. 100

CAPÍTULO VI. POLÍTICAS PÚBLICAS 4.0: LA TOMA DE DECISIONES Y LOS NUEVOS MODELOS DE LAS PBE **105**

- LA POLÍTICA Y LA CIENCIA: LAS PBE SON EL CAMINO 108
- MÉTODO MATA IMPROVISACIÓN, CIENCIA MATA CREENCIAS: TODO ES EL MÉTODO. 112
- LAS POLÍTICAS A EMPUJONES: NUEVAS PERSPECTIVAS PARA LAS POLÍTICAS PÚBLICAS. 114

CAPÍTULO VII. ADIÓS A LAS FIRMAS. LA VALIDACIÓN DIGITAL Y LA REVOLUCIÓN DEL BLOCKCHAIN **117**

- EL MUNDO DE LA CERTIFICACIÓN: LA FIRMA ANTE TODO. 118
- TODO EN BLOQUES: LA REVOLUCIÓN DEL BLOCKCHAIN. 120
- NFT: LA IDENTIDAD Y LOS BIENES EN LA ERA META. 124

**CAPÍTULO VIII. ENTRE EL PANÓPTICO DIGITAL Y EL GRAN HERMANO DEL ALGORITMO:
LEYES, NORMAS Y DATOS EN LA ERA META** **128**

- ¿GOBERNAR EL FUTURO O LA GOBERNANZA DE DATOS? 129
- ENTRE LOS DATOS Y LA PRIVACIDAD, UN MUNDO DE POSIBILIDADES. 132
- LEYES DEL PASADO, SISTEMAS DEL FUTURO. 136

CAPÍTULO IX. ¿EL FIN DE LA VOLUNTAD? EL COMIENZO DEL ESTADO EFICIENTE **140**

- LA TECNOLOGÍA COMO EL LÍMITE DE LA VOLUNTAD. 141
- DE GOBIERNO EN GOBIERNO: EL ORDEN Y LA CONTINUIDAD. 144

CAPÍTULO X. EDUCACIÓN HÍBRIDA: LA ERA DEL METAVERSO Y LAS HABILIDADES PARA EL ESTADO 2050 **149**

- LA EDUCACIÓN SUPERIOR EL DÍA DESPUÉS DE MAÑANA. 150
- HABILIDADES Y CAPACIDADES PARA EL ESTADO 2050. 155

BIBLIOGRAFÍA **159**

RESEÑA BIOGRÁFICA DEL AUTOR

Es Licenciado en Ciencia Política de la Universidad de Buenos Aires y Magister en Administración y Políticas Públicas de la Universidad de San Andrés (UdeSA), realizó estudios de posgrado en las Universidades de Delaware (Beca Fulbright) y en la Universidad de Georgetown, ambas en EE.UU.

Es Profesor Titular e Investigador por la Universidad de Buenos Aires, y dicta materias en grado y posgrado vinculadas con la administración pública en varias universidades de Argentina y América Latina.

Ha escrito más de 100 artículos de divulgación, artículos académicos con referato en revistas especializadas, capítulos de libros, y contribuciones varias vinculadas con sus áreas de expertise que son: Estado y administración pública, modernización e innovación estatal, burocracias y empleo público, trámites y procedimientos, ciudades inteligentes, telemedicina, utilización de TIC y capacitación en habilidades directivas para el sector público.

Posee una experiencia de casi 25 años en diferentes organismos públicos, fue titular de la Escuela Superior de Gobierno, la Escuela de Alta Dirección Pública, y Director de Investigaciones del INAP de Argentina.

Actualmente es consultor internacional en temas relacionados con la gestión pública y la modernización del Estado. Ha trabajado para organismos internacionales como el BID, la UE y el CLAD, realizando consultorías en Argentina, España, Portugal, República Dominicana, Costa Rica y Colombia.

Es colaborador habitual del CLAD, y ha sido designado tres veces como Coordinador del área temática: "Profesionalización, ética, integridad y sensibilidad social como pilares de la función pública del siglo XXI" en el Congreso anual del CLAD (2020, 2021, 2022).

***Dios te libre, lector, de prólogos largos y de malos epítetos.
Francisco de Quevedo y Villegas***

Es, sin embargo, una tradición que, ante un libro interesante, muy trabajado y pleno de citas académicas, un texto introductorio prepare al lector para su lectura. Las páginas que siguen invitan a continuar aquel hábito; esta vez, con una teoría provechosa para comprender la administración pública de nuestro tiempo.

El libro es valiente. En una época de aceleración constante, de innovaciones continuas que alcanzan a las empresas, a los ciudadanos y a las administraciones públicas, resulta arriesgado detenerse para reflexionar sobre lo que está ocurriendo y sobre cuál es la mejor manera de avanzar en este proceloso e innovador mundo. Probablemente, y el autor es consciente de ello, la velocidad de las innovaciones haga que, a menudo, algunos análisis se queden a mitad de camino ante nuevas tendencias y realizaciones. Cada uno es responsable de interpretar lo que su tiempo presenta, pero este periodo es singularmente rápido, a tal punto que una de sus características es la aceleración de las innovaciones. No solo aparecen, sino que se manifiestan muy rápidamente: cuando nos damos cuenta de unas, otras están ya siendo anunciadas.

El libro es también interesante. Porque nos coloca en situación de comprender un gran número de innovaciones que tienen o van a tener fuerte repercusión en el trabajo de las administraciones públicas y de sus funcionarios. Sin pudor, el autor acomete la tarea de explicar muchas de estas innovaciones traduciendo tanto su importancia para el sector público como la necesidad de ejecutar los cambios indispensables para que estas resulten exitosas.

Asimismo, estas páginas se encargan de recopilar aquellos autores que han trabajado en los últimos años, muchos de ellos en el seno del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), sobre las innovaciones más relevantes y de importancia para las administraciones.

No exento de deslices academicistas, que revelan el profundo conocimiento en las materias con las que se enfrenta, el autor procura acercarse al ciudadano medio, en línea con otras publicaciones del CLAD. Y ello con el fin de que estas innovaciones —muchas de ellas ya presentes en las actividades del sector público— sean cada vez mejor digeridas, se pongan en práctica en las administraciones públicas y generen resultados.

Estos son, además, los objetivos de todos los que procuramos una mejora en el funcionamiento de las administraciones públicas, que observamos ilusionados la irrupción continua de las innovaciones, del mundo virtual de la ERA META. No obstante, hay algunos asuntos de relieve que conviene no olvidar.

El primero se refiere a la deshumanización del contacto entre los servidores públicos y la ciudadanía. Desde luego que la tecnología ha acercado sobremanera los servicios a los ciudadanos; y hasta ha conseguido, según el grado de desarrollo tecnológico de los países, resultados instantáneos en algunos procedimientos administrativos. Sin embargo, con frecuencia, desplaza a un número importante de ciudadanos, que, por ignorancia o dificultad, no logra la conexión suficiente para resolver sus problemas o inquietudes. Habitualmente, esto se explica por la brecha entre el funcionamiento del mundo digital y los conocimientos del ciudadano, cuya magnitud aumenta de forma proporcional con la edad. Pero estas dificultades tienen que ver también con las carencias tecnológicas asociadas a la pobreza de las poblaciones o a la lejanía de los grandes centros poblacionales que dificultan o impiden la conexión necesaria.

Otro de los aspectos que deben tratar las administraciones públicas en el futuro se relaciona con los algoritmos, instalados ya —inevitablemente— en muchos procedimientos administrativos. Si bien constituyen un avance de relieve, los algoritmos deben controlarse, pues, como se ha demostrado, en algunos casos, generan sesgos en la decisión, cuyos resultados pueden ser discriminatorios. Por ello, la labor de las administraciones no solo consiste en contratar a un grupo de expertos consultores que construyan un algoritmo eficaz, sino que deben preocuparse también de conocer la ponderación de los diversos factores y examinar constantemente sus resultados. Aunque garantizan rapidez y automatismo, los resultados de los algoritmos pueden ser inadecuados desde el punto de vista social o económico. Si la política pública en la que se utiliza el algoritmo correspondiente no contiene sesgos

indeseables, y sus resultados son satisfactorios, habremos logrado un avance. En caso contrario, el algoritmo debe ser revisado de forma periódica.

La ERA META, como explica el autor, es una realidad en algunos aspectos y es, además, susceptible de extenderse en otros que ahora imaginamos con dificultad. Es importante, en todo caso, que las administraciones se abran a estas posibilidades, que permiten mejorar la prestación de los servicios públicos y aumentan la confianza ciudadana.

Por todo ello, recomiendo la atenta lectura de este nuevo libro del CLAD. Con certeza, ofrecerá posibilidades de poner en práctica nuevas formas de relación con los ciudadanos y de generar nuevos caminos de mejora de las administraciones públicas.

Campos Ríos toca todos los temas de actualidad en lo que se refiere a las políticas públicas. Pues no ha de olvidarse que, a la experiencia como académico, añade el desempeño como gestor público y consultor internacional, lo que le permite extraer conclusiones de máximo interés.

Para los expertos funcionarios o servidores públicos, es vital conocer las nuevas tendencias. Los políticos de nuestra sociedad son sobre todo expertos en política y en comunicación, pero precisan de técnicos que les auxilien en diversas materias, especialmente en aquellas que, por su novedad o por su contenido técnico, necesitan de auténticos especialistas para desgranar el grano de la paja y proponer opciones que la dirección política debe calibrar y, en definitiva, elegir.

En fin, como el libro relata brillantemente, vivimos una época de cambios y de cambios acelerados. Y las administraciones y los servidores públicos deben estar en la vanguardia de estos cambios, a pesar de que las instituciones públicas funcionen sobre la base de estructuras orgánicas estables y de tediosa modificación. El cambio es necesario e inevitable. Lo dijo el poeta mexicano José Emilio Pacheco:

***Y, sin embargo,
amo este cambio perpetuo
este variar segundo tras segundo
porque, sin él, lo que llamamos vida
sería de piedra.***

FRANCISCO VELÁZQUEZ LÓPEZ
Secretario General del CLAD

INTRODUCCIÓN. DEL ESTADO INTELIGENTE AL ESTADO INMERSIVO

Hace unas semanas, me topé con una publicidad de una consultora (Globant) que intentaba mostrar cómo sus aportes habían mejorado notablemente la vida en sociedad, sin que siquiera reparáramos en su trabajo. Mostraba como ejemplo lo que sucedería si hoy tuviésemos que abonar cualquiera de nuestros intercambios comerciales con sal o especias, o si, ante una emergencia, tuviésemos que enviar una paloma mensajera para dar aviso a nuestra familia o amigos. La idea es certera: el mundo ha cambiado porque la tecnología ha ido evolucionando hacia niveles inimaginables. Nadie considera posible en la sociedad actual abonar una compra a través de una forma de pago que no sea dinero en efectivo o un medio electrónico, así como no se nos ocurriría enviar una carta para comunicarnos o esperar la última edición del diario para estar informados.

Es claro que, en las últimas décadas, el impulso de las nuevas tecnologías ha modificado la forma en la que nos relacionamos como sociedad, pero también ha impactado en nuestra vida cotidiana. Incluso cambiamos conductas y hábitos. La tecnología ha mejorado nuestra vida.

Este impacto también llegó a la forma de trabajo. La famosa **ROBOTIZACIÓN** permitió desarrollar nuevas fuentes laborales, crear nuevos campos de acción y hasta mejorar algunos aspectos del ámbito laboral.

Pero esto no termina acá. Las últimas dos décadas —y sobre todo la segunda de ellas, la llamada **ERA EXPONENCIAL**— han corrido aún más la barrera al modificar las formas de acumulación e incluso de generación de riqueza. Lo primero es fácil de observar para cualquier mortal: todos contamos hoy con medios digitales de pago, tales como aplicaciones para realizar pagos sin

dinero físico ni tarjetas, en las que también acumulamos activos; y muchos ya operan en plataformas digitales desde un celular. Hace veinte años, los valores se medían en oro, divisas extranjeras, extensiones de tierras y propiedades, o incluso, en la Argentina, ganado. Hoy se miden en criptomonedas y activos digitales.

La generación de riqueza también se ha visto afectada. Hasta fines del siglo pasado, las principales fortunas del mundo estaban en manos de poderosos industriales, empresarios del petróleo o ligados a las finanzas. Hoy eso es un recuerdo. El foco de acción de las principales fortunas y el flujo de dinero se corrió de los poderosos centros bursátiles, como Chicago o Nueva York, o incluso Denver o Dallas, a Silicon Valley, o al escritorio de cualquier joven que, desde la comodidad de su cuarto, desarrolla una aplicación o genera una nueva criptomoneda.

Pero vayamos a los datos: de acuerdo con el RANKING de la revista FORBES de 1987, las primeras fortunas del mundo pertenecían a importantes empresarios de la construcción, el transporte, o el RETAIL o comercio minorista. Yoshiaki Tsutsumi, un empresario japonés ligado a la construcción y el transporte, se mantuvo en el puesto número 1 entre 1987 y 1994. En 1987, lo seguía su coterráneo y colega Taikichiro Mori, también de la construcción. Luego, figuraba la familia Brenninkmeijer, de origen germano-holandés, dueña de la cadena de ropa C&A. Completaban la lista empresarios japoneses y americanos vinculados al REAL ESTATE o bienes raíces, y el dueño de los supermercados Walmart. Esto muestra que la acumulación de riquezas se ligaba a la industria, el comercio y la tierra.

Sin embargo, el panorama ha cambiado notablemente en los últimos años. La misma lista en 2022 evidencia el cambio de era. A la cabeza, se encuentra Elon Musk, dueño y CEO de la marca de coches Tesla. Si tomamos los cinco primeros puestos, la familia Arnault (puesto 2) es la única cuyos negocios, concentrados en el grupo multinacional Louis Vuitton Moët Hennessy (LVMH), lejos del sector tecnológico, se dedican a la industria del lujo. Los tres puestos restantes los ocupan Jeff Bezos (Amazon), Bill Gates (Microsoft) y Larry Page (dueño de Google). Si ampliamos el análisis, de las diez principales fortunas del mundo según FORBES, solo dos no están ligadas a la tecnología: Arnault (puesto 2) y Warren Buffet (puesto 7), perteneciente al mundo de las finanzas. Completan esta lista los dueños de Google (puestos 5 y 9), Microsoft (puestos 4 y 10), y los propietarios de Oracle (Larry Ellison, puesto 6) y Facebook (Mark Zuckerberg, puesto 8).

Lo primero que opera sobre esto es el cambio en el tipo de organización social. Así como la crisis del petróleo de 1973 aceleró el pasaje de la

sociedad industrial a la sociedad financiera, con ella hubo toda una modificación de las relaciones sociales, del sistema de acumulación e incluso de las funciones estatales. En el 2000, más allá del Y2K —también conocido como PROBLEMA DEL AÑO 2000— y del cambio de siglo y milenio, el impacto de la robotización, la creciente digitalización, el surgimiento del ciberespacio y los nuevos algoritmos dieron inicio a la sociedad del conocimiento, donde lo exponencial impera como base para la evolución permanente.

En este sentido, es claro el cambio de era en nuestra sociedad actual. No alcanza ya con hablar de SOCIEDAD DEL CONOCIMIENTO para poder contextualizar el momento que hoy transitamos. Estamos invadidos por datos, tecnologías y nuevos desarrollos que ya no necesitan de la participación humana para procesar nuevos volúmenes de información.

El último libro de Oscar Oszlak (2020A) repara en el ritmo acelerado con el que estos cambios se producen en el tiempo. Como sostiene el autor, este proceso no es infinito: el desarrollo tecnológico avanza hasta cierto punto en que se produce un salto cualitativo, un cambio de paradigma, como el que implicó el paso del tubo vacío como circuito lógico de una computadora al transistor, primero, y al circuito integrado, después. Acelerado y dinámico, este salto genera el reemplazo de las ideas anteriores por otras nuevas. De allí que las nociones de ERA DE LA INFORMACIÓN, ERA DIGITAL o DE LAS TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LA COMUNICACIÓN (en adelante, TIC) no den cuenta de este fenómeno.

En los últimos 20 años, se han acumulado cambios y modificaciones tan radicales que incluso afectaron “las pautas de organización e interacción entre seres humanos, y de estos con los objetos de la vida material” (Oszlak, 2020A, p. 97). La masificación del acceso a internet, combinada con los avances en materia de AI (IA) y el uso sostenido del BIG DATA —comenta Oszlak— llevó a muchos observadores a anunciar que el mundo había ingresado decididamente en la era exponencial o de la cuarta revolución industrial.

Pero el dato relevante es el componente dinámico de estas transformaciones, que se contraponen a una idea de crisis donde un cambio paulatino es precedido por una situación disruptiva. El avance tecnológico constante no se da ahora de forma imprevista, sino que fluye casi de forma natural y hasta necesaria.

En este contexto, y como resalta Flavia Costa (2022), el desarrollo y acumulación de tecnologías impactan sobre el sistema Tierra, y convierten al ser humano en un agente geológico, es decir, responsable de cambios o alteraciones irreparables en ella. No solo hablamos de tecnología para referirnos a los avances que pueden modificar la conducta humana o controlarla, sino

también a aquellos que dejan una huella geológica en nuestra casa común, nuestro hábitat natural, el planeta Tierra.

Superada la etapa meramente economicista, en la que los avances tecnológicos debían alimentar el crecimiento económico y el desarrollo industrial, y donde el rol de la tecnología era el de mejorar nuestras condiciones de vida —ya sea, promoviendo mayor conectividad a través de internet o mejoras en materia de salud—, ingresamos en una era donde el impacto es también sobre el mundo. Pero dicho impacto es tal que crea una nueva capa geológica. La idea de TECNOCENO que despliega Costa (2022) da cuenta de la huella que el uso de tecnologías de alta complejidad deja sobre la Tierra, huella que expone no solo a nuestra generación, sino a la especie humana misma. No es necesario que nos remontemos al accidente de Chernóbil, cuyas consecuencias durarán varias centurias, para comprenderlo. Basta con preguntarnos cómo impactará el avance de la tecnología de punta sobre el espacio exterior en el próximo milenio. El cambio es constante, y el avance, imposible de detener y determinar.

Pero retomemos nuestro análisis. El impacto que generó la crisis del COVID-19, los largos periodos de cuarentena que experimentaron varios países y la necesidad, ante ese escenario, de continuar con nuestra vida por distintos caminos llevaron a un salto en la utilización de un sinfín de avances tecnológicos que puso a prueba a toda la sociedad. La AI y el uso de un cúmulo de tecnologías que posibilitan a una persona estar presente en un espacio sin salir de su casa han desafiado todo lo escrito, e incluso previsto, hasta el momento.

Ya no es necesario ir al supermercado para hacer las compras diarias; podemos recorrerlo y realizar nuestro pedido desde la comodidad del sillón. Hasta tenemos la opción de cursar carreras universitarias parcial o totalmente de manera virtual tan solo con una computadora y una conexión a internet. Al respecto, sin duda, los últimos 25 años han hecho tambalear el clásico paradigma de educación presencial. El avance de internet permitió ofrecer propuestas educativas con formatos virtuales o a distancia que impactaron positivamente en la sociedad. No obstante, la irrupción de una crisis inédita como la del COVID-19 jaqueó fundamentalmente a los sistemas educativo y médico, en todos sus niveles y sectores. Actividades esenciales como ir a la escuela o la universidad o hacer una consulta médica presencial estaban vedadas. Desde ya, si no hubiera habido varias décadas de avances tecnológicos y desarrollo de redes de conectividad fija o móvil, un impacto positivo en estos campos no hubiera sido posible. Ahora bien, ¿cómo definimos un cambio social, que, precedido por una crisis sanitaria, permitió a muchas personas continuar con su vida laboral, académica y familiar sin salir de su casa?

La clave la podemos encontrar en la novela de ciencia ficción SNOW

CRASH, de Neal Stephenson, publicada en 1992. Sí, 1992. Hace treinta años. En esa obra, Stephenson inventa el METAVERSO, el último reducto de la libertad, un lugar donde todos intentan preservarse en el mundo virtual. ¿En un mundo virtual? Sí, en un mundo virtual. Resultado de una evolución de internet, el METAVERSO se basa en la realidad virtual y funciona como un masivo juego de rol en línea. Está poblado por avatares que controlan los usuarios y programan sistemas.

Treinta años después, en 2022, esta idea es retomada por Mark Zuckerberg, dueño de Facebook. En un anuncio de gran impacto para los usuarios y el mundo de la tecnología, Zuckerberg hizo pública la decisión de rebautizar su empresa como Meta. ¿Qué significa este cambio? Por un lado, es un cambio en el nombre de una compañía de grandes dimensiones, que engloba las principales redes sociales y servicios de mensajería actuales: Instagram, Facebook, WhatsApp y Messenger. Por otro lado, implica la materialización de un proyecto que, desde hace varios años, empresas como Google, Apple o Microsoft venían intentando plasmar: la intención de construir una realidad virtual descentralizada y multicorporativa que sea la sucesora y la evolución natural de internet tal y como lo conocemos hoy.

En su página web¹, Meta explica este cambio definiendo METAVERSO como “el siguiente paso en la evolución de las conexiones sociales”. Las formas de conectarse evolucionan, y la empresa también. Con la visión de “ayudar a hacer realidad el metaverso”, la compañía cambia de nombre para “reflejar su compromiso con el futuro”.

Como dije anteriormente, la vida tal y como la conocíamos antes de la crisis del COVID-19 ha desaparecido. Primero, por las nuevas pautas de convivencia y, segundo, por la utilización de tecnologías que, si bien estaban disponibles, no tenían un impacto real ni un uso masivo y sostenido como el actual. Así como el auto puso fin a la tracción a sangre, la era del metaverso desplaza a la digital. No hablamos ya de era digital, sino que debemos pensar en la ERA META: la era de la conectividad social virtual, del desarrollo de una nueva forma de comunidad y del impacto de la tecnología de avanzada sobre el sistema Tierra.

La ERA META es la continuación necesaria y evolucionada de la era digital, pero con un interregno de casi un lustro: la era exponencial. Esa era que permitió entre 2016 y 2021 condensar los avances tecnológicos de la era de la información y la era digital para dar pie al metaverso. Bienvenidos y bienvenidas a la ERA META, la era de la conjunción entre la realidad y lo virtual.

¹ <https://about.facebook.com/ltam/meta/>

EL ARCO IRIS DE LA ECONOMÍA

El primer impacto real de los cambios tecnológicos se produce en uno de sus principales impulsores y mecenas: la economía. Los avances más importantes de las últimas tres décadas en materia de digitalización se relacionan directamente con actividades económicas.

La era exponencial que aborda Oszlak (2020A) es también la de la cuarta revolución industrial. Desde hace varios años, el Foro Económico Mundial (FEM, también conocido como Foro de Davos) sostiene esta afirmación. Su creador, el profesor Klaus Schwab, considera que, desde la aparición de las nuevas tecnologías digitales, es posible hablar de una cuarta revolución industrial, más amplia, profunda y sistémica que las anteriores.

Para Schwab, un punto central de este proceso es la velocidad del cambio. Pero el cambio no implica masificación y revolución; no es sinónimo de progreso. En esta línea, según Luis Torras (2017), un economista y consultor financiero que escribe con frecuencia para el FEM, esta cuarta revolución industrial ligada al desarrollo de nuevas tecnologías ocurre mientras buena parte de la población vive fuera de la segunda y la tercera: “Cerca del 17 % de la población mundial no tiene acceso a la red eléctrica, y cerca de 4000 millones de personas (más de la mitad del planeta) no tienen internet”.

Entender este proceso de avance tecnológico y de impacto sobre la economía nos lleva a pensar en algunas tecnologías que permitieron el cambio de era. En 2007, se presentó el iPhone como uno de los primeros SMARTPHONES. Hoy es normal tener uno en nuestro bolsillo, pero el impacto que generó este pequeño invento, junto con la masificación de las redes de internet y datos móviles — el 73 % de la población de América Latina tiene acceso a la banda ancha móvil—, funcionó como un nuevo motor de productividad y de desarrollo en un sinfín de nuevas actividades laborales.

Carles Ramió, en uno de sus últimos trabajos, explica el concepto de BUSINESS 4.0. Introducido por las empresas privadas, este término implica “una revolución en automatización que busca la optimización y eficiencia de los procesos de negocios”. Apunta a “delegar las actividades transaccionales (como lo son el acceso, manejo e intercambio de datos) de los negocios a las nuevas tecnologías inteligentes” (Deloitte citado por Ramió, 2019, p. 72), no con el objetivo de reemplazar a las personas, sino, por el contrario, para liberar su tiempo y permitir una mayor dedicación a actividades estratégicas.

En esta misma línea, Torras (2017) establece en el centro de la nueva revolución sofisticados algoritmos ligados a nuevos SOFTWARES y un complejo entramado de redes de datos y sistemas cada vez más integrados

e interconectados. Esto que, según Torras, promueve la creación de un nuevo ecosistema complejo e interdependiente, ¿es acaso el metaverso?

La característica principal de este ecosistema es la retroalimentación: permite mejorar productos y servicios dados los grandes niveles de datos que se generan. La cuarta revolución industrial viene de la mano de la digitalización, que redundará en un avance significativo en los procesos productivos, pero también conjuga la biología, la genética, la estadística y la programación. El impacto que se produce es, en parte, positivo en varios aspectos de la vida actual, desde la rápida detección de problemas de salud, pasando por el uso de avanzadas tecnologías para tratar enfermedades, hasta el desarrollo de nuevas formas de comunicación, o la generación de nuevas formas de trabajo.

Un punto sobresaliente de la cuarta revolución industrial es el impacto que ha tenido sobre el sistema capitalista. Ramió establece que “internet y las otras tecnologías han fomentado la globalización” y, por tanto, “suponen transformaciones que coinciden en el tiempo durante las dos últimas décadas y que se retroalimentan mutuamente. Ambas han transformado de forma radical la economía” (Ramió, 2017, p. 53). Estas dos NOVEDADES se encuentran ligadas por la sencilla razón de que internet aporta un ritmo acelerado a los ya iniciados procesos de globalización, que han avanzado hasta niveles inimaginables.

Pero, así como 1973 fue un punto de inflexión en un periodo caracterizado por el surgimiento de la computación automática, los transmisores y los materiales sintéticos, fue también el punto de inicio de una década de cambios que tuvieron su punto álgido con las reformas neoliberales de los ochenta, sobre todo en los Estados Unidos y el Reino Unido. Estas reformas se caracterizaron por la desregulación, la liberación arancelaria y demás controles sobre los flujos comerciales y de capital. “La globalización que ahora conocemos es fruto de esta revolución neoliberal”, sentencia Ramió (2017, p. 54), quien agrega otro hecho fundamental para comprender este proceso: el ingreso de China en la Organización Mundial de Comercio en 2001.

Para Trías de Bes, a partir de 2001 “y con la confluencia de las nuevas tecnologías y la irrupción de una gran potencia como China, más que globalización, estamos experimentando ‘super globalización’” (Trías de Bes, 2013, p. 58, citado por Ramió, 2017, p. 54). Así como internet aportó velocidad al proceso, China agregó volumen, y “la suma de ambos ha tenido un efecto multiplicador y demoledor”, concluye Ramió.

La economía es, como dijimos, el principal impulsor y mecenas del avance tecnológico, y su mayor beneficiario. Más allá del impacto que tiene la tecnología en la economía del conocimiento, con las nuevas STARTUPS y los miles de empleos ligados a tareas de investigación y desarrollo (I+D) o programación,

destacamos el sinfín de nuevas actividades que solo pueden emerger con la conjugación que describimos en los párrafos anteriores.

Podemos pensar no ya en una economía formal y estructurada, sino también en una economía colaborativa e inmersiva. Torras (2017) cita un ejemplo relevante en este sentido: Uber. Esta plataforma permite al propietario de un vehículo ofrecer el servicio de traslado a terceros, es decir, que comparte con otros los asientos de su automóvil que no utiliza. Esto produce nuevos trabajos, nuevas fuentes de generación de riqueza e incluso promueve un nuevo mercado atado a reglas de libre competencia, donde el propietario genera nuevos activos con un bien que ya posee, y los usuarios se benefician en un mercado más competitivo, con mejor servicio y precio.

Uber es solo un ejemplo, ya que esto podría extrapolarse a Airbnb, Rappi, Glovo, y la lista continúa. Lo que prima aquí es una nueva forma de relación usuario-producto, que los especialistas llaman VALIDACIÓN ENTRE PARES. Además, cualquiera de estas aplicaciones que promueven nuevas oportunidades laborales y nuevos modelos de acumulación son también nuevas nubes de datos, que, como marca Torras (2017) para el FEM “están cambiando la fisonomía de la estructura económica y generando nuevas formas de hacer, trabajar, relacionarse, entretenerse o informarse”.

Volviendo a Ramió, los grandes cambios siempre tienen entusiastas y críticos. Si bien las modificaciones que introdujo internet a nivel global con impacto en la economía y la sociedad son irreversibles e irrefrenables, sus actividades deben regularse para “transformar de manera significativa tanto el funcionamiento de la infoeconomía como el impacto social de la misma”. (Ramió, 2017, p. 53).

Claro que los que mejor posicionados están, como es el caso de las corporaciones o las economías más desarrolladas del planeta, han podido sacar mayores beneficios de las nuevas posibilidades que ofrece la economía basada en internet. Pero eso jaqueó también al mercado, a los gobiernos, las instituciones y hasta nosotros mismos. Esta revolución no se detiene en los SMARTPHONES o las aplicaciones, sino que estos son la punta del iceberg. La cuarta revolución industrial y el impacto de las eras digital y exponencial llegaron también al mercado financiero y a la generación de moneda. El futuro del dinero es puesto en duda, como planteé al principio de este apartado. Hoy nadie considera pagar con sal, pero tampoco con dinero físico, y esto no se debe solo a las aplicaciones de pagos o plataformas para pagos virtuales. Es producto del impacto que generó la aparición de dos tecnologías disruptivas: el BLOCKCHAIN y las criptomonedas.

Según Torras (2017), el BLOCKCHAIN es una de las tecnologías en auge

y con mayor impacto sobre la cuarta revolución industrial. Su importancia viene de la mano del segundo punto que marcamos: las criptomonedas. El **BLOCKCHAIN** no es más que eso: un sistema criptográfico que gestiona y verifica los datos de transacciones de registro público. Ergo, es la base de las criptomonedas. Pero la revolución que significa el **BLOCKCHAIN** no termina en eso, sino que esta nueva tecnología desafiará en el corto tiempo todo lo conocido y abrirá nuevas posibilidades para cualquier tipo de intercambio o registro que hasta hoy requería de una validación o firma humana.

El **BLOCKCHAIN** es también la base del mundo inmersivo, ya que poseer cualquier valor en un entorno virtual requerirá de esta cadena de bloques descentralizada. Incluso el mundo del arte podrá ser transformado en una nueva cadena de bloques, llamados ahora **TOKENS NO FUNGIBLES** (**NFT**, por sus siglas en inglés). El componente **NO FUNGIBLE** se refiere a que son únicos y no reemplazables, lo contrario de los artículos fungibles como la moneda: un dólar cualquiera vale lo mismo y puede intercambiarse con cualquier otro del mismo valor. Eso no es posible con una obra de arte. El **BLOCKCHAIN**, a partir de los **NFT**, podrá ofrecer esta posibilidad en nuevos entornos virtuales. Cuando hablamos de **NFT**, hacemos referencia a **TOKENS** que permiten verificar la posesión virtual de algo a través de la tecnología **BLOCKCHAIN**. Lo verdaderamente innovador es el carácter descentralizado y transparente de este proceso de verificación. Esto no es ciencia ficción, o no lo será en el metaverso.

En el metaverso, todo podrá ser parte de un proceso de **TOKENIZACIÓN**, esto es, utilizar la tecnología **BLOCKCHAIN** para transaccionar unidades de valor de manera descentralizada sin un ente regulador: el Estado o el mercado. Si el **BLOCKCHAIN** pondrá en jaque la autoridad estatal o no, o si obligará a repensar procesos y culturas, ya lo hablaremos más adelante.

Por último, no es menor el impacto de las criptomonedas. Este activo digital ha tenido su auge en los últimos dos años y forma parte de la cartera de inversión de muchísimos bancos, financieras o plataformas. Ya no es algo de **GEEKS** o desarrolladores, es un activo digital en alza y popularizado. ¿Pero qué son las criptomonedas?

Lo primero que hay que tener presente es que las criptomonedas son un tipo de moneda descentralizada, no emitida por un banco central (Domingo, 2018, p. 40). Lo segundo es comprender que las criptomonedas representan una nueva forma de pensar y desarrollar mecanismos económicos: entrecruzan las herramientas tecnológicas con técnicas criptográficas avanzadas utilizando las redes disponibles.

Para entender mejor esta idea, tomaremos algunas definiciones de **CRYPTOCURRENCY** (criptomonedas). Para el **DICCIONARIO DE OXFORD**, una

criptomoneda es una moneda digital que emplea técnicas de cifrado para reglamentar la generación de unidades de moneda y verificar la transferencia de fondos y que opera de forma independiente de un banco central. El DICCIONARIO DE CAMBRIDGE, por su parte, incorpora un dato más que relevante: en lugar de cualquier gobierno, esta moneda es producida por una red pública que utiliza la criptografía para asegurar que los pagos se envían y se reciben de forma segura.

Matt Stoller, director de investigación del American Economic Liberties Project, lo resume de forma clara: Las criptomonedas son un movimiento social basado en la creencia de que los asientos en un libro de contabilidad en internet tienen un valor intrínseco (Stoller, 2021). Para Stoller, las criptomonedas no son dinero, aunque tengan propiedades similares: no son nada más que un conjunto de anotaciones, ya que lo realmente disruptivo es la tecnología utilizada para estos registros, que no es otra que BLOCKCHAIN.

No es objetivo de este apartado generar discordia ni discutir sobre las criptomonedas. Si bien muchos especialistas descreen de su valor como dinero, lo cierto es que el dinero es una convención, y como la sal, un acuerdo respaldado por la confianza. La crisis económica de 2008 permitió la irrupción de estas nuevas tecnologías, al poner en duda las instituciones económicas y financieras tradicionales.

Así como la sal significó en algún momento una forma de intercambio, el dinero es hoy la más extendida, con respaldo en diferentes bancos centrales. Esto parece haber terminado en 2008, y el avance tecnológico hizo lo suyo. Las criptomonedas están llamadas a ser eso, pero sin la mediación y el respaldo de un banco central. Ahí reside el carácter disruptivo del BLOCKCHAIN y las criptomonedas: su prescindencia de instituciones o actores que los validen y respalden, lo que amenaza el monopolio no solo de un banco central, sino también de sistemas financieros o hasta de los escribanos.

EL MUNDO INMERSIVO: EL METAVERSO

Nadie que esté leyendo estas páginas puede decir que no tiene al menos una red social: Facebook, Twitter, Instagram, TikTok, LinkedIn, Whatsapp o cualquiera otra conocida. Todos somos usuarios de alguna de estas redes y de algún tipo de mensajería digital, aunque más no sea una casilla de correo electrónico. La comunicación tal y como la conocemos transita por alguno de estos carriles. Esto impacta también en nuestra propia existencia: no somos solo una persona humana, también somos una persona virtual. Representamos

una vida en nuestras redes sociales y tenemos, por tanto, nuestra reputación digital.

El mundo inmersivo tiene su base allí, pero también en el avance de tecnologías como el BLOCKCHAIN. Cuando Zuckerberg menciona el metaverso como el futuro de la conexión social y como una evolución necesaria de internet, también hace referencia a la web 3.0, otra de las patas del metaverso.

La web 1.0 permitió el desarrollo y masificación de la tecnología HTML y el avance de BLOGS y páginas estáticas. La web 2.0 posibilitó hacer foco sobre la interfaz del usuario, el surgimiento de las aplicaciones y el intercambio en tiempo real de archivos. En cambio, la web 3.0 es la base del metaverso; su eje son las aplicaciones descentralizadas con BLOCKCHAIN, que apoyarán una economía de criptoactivos y datos en propiedad de los usuarios (Ratan y Meshi, 2022).

El mundo inmersivo requiere del BLOCKCHAIN, como dijimos más arriba, y esta herramienta pone en juego nuevas formas de interacción social y económica. Su valor principal es, justamente, la idea de descentralización que volverá TOKENIZABLE cualquier activo. Ya en 2017, la empresa Ethereum lanzó un primer proyecto de gran escala de NFT al que llamó CRYPTOPUNKS. Cada uno de estos CryptoPunks fue generado con un algoritmo y, por tanto, tenían características diferentes que los hacían únicos. Al principio, no era necesario pagar por ellos, eran entregados de forma distinta a cualquier usuario que tuviese una billetera virtual o WALLET en Ethereum donde poder alojarlos.

Claro que esto es posible solo en el mundo digital. Los NFT, de los que ya hablaremos, tendrán un rol fundamental en el metaverso, dado que le permitirá a cualquier creador generar activos para constituir identidades virtuales, que, a su vez, aportarán a la reputación digital de los usuarios. Esto solo es posible a través de BLOCKCHAIN, ya que este sistema de registro descentralizado es muy difícil de engañar o controlar, pero es también una posibilidad de negocios en el mundo inmersivo. Veámoslo con un ejemplo actual.

La empresa Zara ha anunciado recientemente que participará de la plataforma surcoreana Zepeto, que permite generar avatares para que cada usuario pueda comprar ropa y accesorios. Zara se suma así a marcas como Gucci y Nike que también decidieron incorporarse a esta plataforma donde cada usuario puede generar sus propios avatares. Como dato de color, el lema de la plataforma Zepeto es “Another me in another universe” (“Otro yo en otro universo”).

En resumen, la cadena de bloques permite poseer bienes digitales en un mundo virtual. No solo seremos dueños de ese NFT en el mundo real, también lo seremos en el virtual. Zara, Zepeto y Gucci dan cuenta de que,

en el metaverso, también se podrá estar a la moda, e incluso tener artículos exclusivos.

EL FUTURO DEL ESTADO: EL ESTADO META

Para concluir este apartado, hay un punto más que debemos tener en cuenta en este nuevo entramado social y digital: el Estado, esa autoridad permanente y cambiante que es aún el principal organizador de la vida en sociedad en todo el mundo.

No es menor el grado de dispersión que el Estado representa en la era inmersiva: hablar de Estado hoy en cualquier lugar del mundo es hablar de diferentes niveles: Estado nacional o central, nivel provincial o estatal —el idioma español no ayuda en esta diferenciación— y nivel municipal o local, según el país. Y no hablamos acá de gobiernos, sino de niveles estatales.

Esta dispersión genera dificultades, pero también oportunidades: cualquier proceso de innovación en la gestión estatal tiene mayor éxito en los niveles más bajos y también mayor cercanía con el usuario. Lo cierto es que esta dispersión no ha generado sino una serie de contrariedades en los últimos años.

El avance de la digitalización propio de la era exponencial dio como resultado procesos desiguales en los distintos niveles estatales, pero también dejó en claro la necesidad de promover una nueva gestión pública que se nutra de las nuevas tecnologías y cuyo foco sea el usuario. Esto no es posible en muchos niveles provinciales o estatales, menos aún en niveles municipales o de gobiernos locales. La dispersión atenta contra el avance de las nuevas tecnologías, sobre todo por una cuestión de acceso a recursos y preparación de cuadros técnicos.

En este sentido, un primer punto que debe tenerse presente es la reconfiguración necesaria que conlleva la irrupción de la era exponencial: el avance de los cambios tecnológicos no se condice con los cambios en los niveles estatales. Peor aún, se conjuga con una multiplicidad de superposiciones y la necesaria reconfiguración de todos los niveles para repensar la gestión pública del futuro.

Debemos, entonces, preparar la administración pública para el mundo inmersivo. La buena noticia es que ha habido en el último lustro grandes avances en esta línea, no solo por la iniciativa propia de los diferentes niveles y agencias estatales, sino por la creciente demanda ciudadana. El modelo clásico de la administración pública, denominado MODELO BUROCRÁTICO O WEBERIANO,

se regía sobre la base de procesos, normas y estructuras rígidos. En crisis ante el advenimiento del neoliberalismo, este modelo dio paso al modelo posburocrático y la NUEVA GESTIÓN PÚBLICA (NGP o, por sus siglas en inglés, NPM), un enfoque que se centra en los resultados y se orienta al usuario/cliente. Si bien el NPM significó un salto de calidad en la prestación de servicios públicos, para prestar esos mismos servicios hoy, se requieren nuevas competencias dados el flujo de información y la fuerte digitalización.

Actualmente, la gestión pública atraviesa otro punto de quiebre apalancado en los procesos de digitalización y de incorporación de tecnología, que motivó un nuevo modelo conocido como **MODELO DE GESTIÓN BASADO EN PERSONAS** o **DESIGN ORIENTED**, enfocado en el usuario y con el acento puesto en la implementación. Este nuevo modelo debe trascender los clásicos, los procesos rígidos e incorporar herramientas basadas en la IA, el **BIG DATA** y hasta el internet de las cosas (IoT, por sus siglas en inglés). Sin duda, así como los cambios introducidos en la industria y las formas de generación de riquezas impactaron en la gestión de los asuntos estatales, la cuarta revolución industrial no será la excepción.

Francisco Velázquez López, secretario general del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), plantea que, en las administraciones públicas, esta revolución industrial se vinculará con la “introducción de robots, con la proliferación de algoritmos (a los que hay también que controlar para que sus resultados no conduzcan a fines no queridos, sino a la prestación de mejores servicios) y con la digitalización de expedientes administrativos, que impedirán que se aparezcan “sesgos injustos o beneficios indebidos” (Velázquez López, 2021, p. 24).

Para entender estos cambios, hay seis pilares básicos de la **GESTIÓN PÚBLICA BASADA EN PERSONAS** (GPBP) que debemos recordar. Primero, la necesidad de escucha activa organizacional, entendida como un conjunto de comportamientos y actitudes que preparan al receptor a escuchar, a concentrarse en la persona que habla y a proporcionar respuestas (**FEEDBACKS**). Segundo, un diagrama de persona y mapa de empatía como una construcción arquetípica en donde se listan las características emocionales y sentimientos con el objetivo de conocer y empatizar. Tercero, la idea de **TEAM BUILDING**, un término colectivo para definir un conjunto de actividades que busca formar equipos de alto desempeño y mejorar las relaciones interpersonales dentro de un grupo. Cuarto, el **MYSTERY CITIZEN** y **TEST** del usuario, una estrategia similar a la usada en los estudios de mercado para entender la interacción de los ciudadanos con el Estado y las políticas públicas. Este punto es crucial, no solo por lo ya planteado en los procesos económicos que surgen a partir de las nuevas

aplicaciones, sino también por la posibilidad de incorporar procesos de CITIZEN ENGAGEMENT. Quinto, procesos de prototipado y maquetado, como el diseño visual de un proceso o un problema en donde se representan y se dan forma posibles soluciones o diseños organizacionales. Sexto, la cocreación de políticas públicas, un modelo de elaboración y (re)diseño de servicios públicos en el que participan diversos tipos de actores, no solo actores públicos, sino también actores privados, para mejorar de manera conjunta los procesos.

Este breve recorrido da cuenta del potencial de cambio que tiene la administración pública, además del rol que juegan y la manera en que han operado los avances tecnológicos sobre la gestión del Estado. Hoy muchos de estos aspectos se desarrollan en diferentes países de todo el mundo. No hace falta ir a Estonia, líder mundial en materia de digitalización e integrabilidad digital, para encontrar TRÁMITES INVISIBLES —casi un oxímoron para muchas administraciones públicas—. Sobre esto hablaremos más adelante.

Un informe reciente de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (en adelante, CEPAL) sobre el avance del gobierno digital en la región parte de indicadores sencillos, como ser tipo de trámites con posibilidad de volverse 100 % digitales (CEPAL, 2021). A diferencia de lo que muchos pensaríamos, estos trámites van desde habilitaciones comerciales hasta pedidos de actas de matrimonio, nacimiento o defunción. ¿Y qué tiene esto de llamativo? Que todo el mundo realiza en la ventanilla del Estado trámites similares, más allá de la multiplicidad de culturas y tradiciones. En resumen, pese a los cambios y al impacto de la cuarta revolución industrial, el Estado sigue significando lo mismo para muchos trámites en países muy distintos y distantes.

Estos impactos solo pueden ser procesados por un actor capaz de transformar una revolución digital en una posibilidad de mejorar la vida de los ciudadanos, y ese actor es el Estado. Su papel sería crucial para que el poder, combinado de la industria y el ESTABLISHMENT científico-tecnológico, pudiera encauzarse en una dirección que aprovechara las ventajas de la innovación y evitara sus consecuencias negativas sobre el bienestar e interés general de la sociedad (Oszlak, 2020A).

Como marca Oszlak, el rol del Estado por sí solo no alcanza. Se requiere de un involucramiento activo de la ciudadanía y las organizaciones sociales para morigerar los excesos de un transformismo tecnológico sin cauces, sin valores, que solo obedece a los despiadados principios del mercado o al ciego traspaso de fronteras de una ciencia que olvida que el conocimiento debe ser puesto, en primer lugar, al servicio del ser humano (Oszlak, 2020A).

No debemos perder de vista el rol del Estado, que es el único actor por fuera del mercado y la sociedad civil capaz de intervenir para evitar

que la velocidad del cambio tecnológico genere mayores desigualdades. Necesitamos, entonces, de un Estado con la capacidad de direccionar esos cambios y transformarlos en herramientas de gestión adecuadas para adoptar a tiempo las políticas públicas e implementar las regulaciones que permitan controlar su ritmo y dirección (Oszlak, 2020A). Es aquí donde empezamos a pensar un nuevo Estado: el Estado inteligente.

Las TIC, la era exponencial o el metaverso no deben constituir un fin en sí mismo, sino que deben entenderse como el medio que permita crear estos Estados inteligentes, que brinden respuestas a los ciudadanos de modo rápido y ágil y presten servicios de calidad. El Estado inteligente será el paso final para entrar en una nueva forma de burocracia y de relaciones sociales que den origen a nuevas formas de interacción con el Estado que no requieran de la presencia física de los usuarios y aun así les asegure la prestación de servicios acordes a sus necesidades o, incluso mejor, que preste servicios que los propios usuarios no llegan a demandar.

Queda en el aire una última reflexión: la cuestión territorial y la división del Estado en diferentes niveles. El principal punto por analizar es el territorio: en esta nueva era, el Estado no requiere de un territorio determinado para la prestación de servicios, lo que rebate incluso las ideas más weberianas. Como en SNOW CRASH, serán entonces los niveles gubernamentales más pequeños el punto de referencia para los usuarios, o tiene el Estado en toda su magnitud la posibilidad de ser un verdadero actor de cambio que de origen al Estado inmersivo como evolución del Estado inteligente.

CAPÍTULO I. ESTADO PUZZLE, ARMAR EL ESTADO: EL DISEÑO INSTITUCIONAL PARA UN ESTADO 4.0

En su último libro, Gregorio Montero, funcionario dominicano y secretario general del CLAD 2012-2018, plantea una relación interesante entre el Estado y la administración: "La administración pública es, en esencia, el punto de encuentro que no debe fallar entre el Estado y la gente —por ello, continúa, el autor—, al Estado moderno se le conoce como el Estado administrativo, pues la administración pública es la verdadera catalizadora de la presión que la ciudadanía ejerce sobre él" (Montero, 2020, p. 40).

Dejemos esta idea en remojo unos segundos para retomarla más adelante.

La Real Academia Española define PUZZLE, DEL INGLÉS PUZZLE, como "rompecabezas". Si buscamos esta palabra, el motor de búsqueda nos arroja tres resultados. Tomemos solo los primeros dos: la primera acepción se refiere a un "juego que consiste en componer determinada figura combinando cierto número de pedazos de madera o cartón, en cada uno de los cuales hay una parte de la figura". La segunda, propia del registro coloquial, significa "problema o acertijo de difícil solución".

Ahora bien ¿cómo podemos relacionar el concepto de ESTADO, la definición de Montero y la idea de PUZZLE?

Un libro de 2006 que tuve el gusto de leer en la Universidad de Georgetown, *THE MEDICI EFFECT*, de Frans Johansson, comienza con una sugestiva idea sobre el EFECTO MÉDICI: "Cuando entrás en una intersección de campos, disciplinas o culturas, se pueden combinar conceptos existentes en un gran número de nuevas ideas extraordinarias. El nombre que le he dado a este

fenómeno, el efecto Médici, proviene de una notable explosión de creatividad en la Italia del siglo XV" (2006, p. 2).

Es hartamente conocido lo que significó la familia Médici no solo para Italia, sino para el mundo y la cultura universal. Su actividad de mecenazgo permitió el desarrollo del arte y la arquitectura en el Renacimiento. Además de ser una familia cuyos miembros llegaron a ocupar el papado en varias oportunidades y el reinado consorte de Francia —en el caso de las figuras femeninas de Catalina y María de Médici—, también tuvieron un impacto sobre la ciencia y, sobre todo, sobre la ciencia política, con la dedicatoria, un tanto suspicaz, con que inicia *EL PRÍNCIPE*, de Nicolás Maquiavelo. Los Médici son, en definitiva, el resumen de lo que expresa Johansson.

Este capítulo retoma esas tres ideas para intentar construir una visión del diseño institucional del Estado, en función de los desafíos del siglo XXI y la inminencia de la ERA META.

El Estado y su organización institucional no son más que eso: un rompecabezas, un juego que consiste en componer determinada figura combinando cierto número de pedazos en cada uno de los cuales hay una parte de la figura, pero también es un problema o acertijo de difícil solución.

Esto es más claro en algunos países que en otros. Mientras algunos tienen un armado institucional estable y altamente organizado en torno a la eficiencia administrativa —burocratizado en el mejor sentido del término—, otros bucean en una desorganización funcional con cambios institucionales de acuerdo con los mandatos y sin una visión clara respecto de la eficacia del Estado y su aparato institucional.

La Argentina lejos quedó del corsé constitucional de los ocho ministros-secretarios que fijaba la Constitución hasta su reforma en 1994. Desde 1983, la Ley de Ministerios se basó en la necesidad de adecuar la estructura y competencias del nivel superior del Poder Ejecutivo Nacional a las normas constitucionales de solo ocho cargos, y con una estructura de funcionamiento apoyada en las necesidades y áreas indispensables de acción (Campos Ríos, 2012).

Esto da cuenta de que los cambios en la estructura del Estado no corresponden solo a ordenamientos legales, sino a la visión, necesidad y acuerdos de quien ejerce la máxima jerarquía del Poder Ejecutivo. Sin duda, es allí donde radica también la idea de ESTADO PUZZLE, para armar y desarmar. Pero ¿cómo impacta esta situación en las funciones básicas de un armado institucional?

Podemos encontrar un principio a esta respuesta en el ya citado último libro de Oscar Oszlak (2020A). Allí el autor hace una salvedad que creo que es

importante tener presente: en lugar de ESTADO EXPONENCIAL, parte de la idea de ESTADO EN LA ERA EXPONENCIAL. Si pensamos en el sentido estricto de este último término, ‘del exponente o relacionado con esta expresión matemática’, y lo vinculamos al Estado, podríamos decir que dicho adjetivo caracteriza a una arquitectura estatal cuyas funciones, áreas y personal crecen de manera acelerada. En cambio, la segunda idea se refiere al Estado no en cuanto a sus dimensiones, sino a sus funciones y competencia para aumentar la capacidad de anticiparse y de prepararse ante los cambios de lo que ya se conoce como la REVOLUCIÓN 4.0 y ajustarse a ellos. Esto conlleva a una necesaria transformación social en la que la vorágine del desarrollo tecnológico adquiere una velocidad muy superior a la capacidad que tienen las sociedades y la cultura para adaptarse.

Por ello, debemos entender el Estado y su armado institucional en virtud de sus funciones y no solo como un armado político dependiente de factores, como la forma de elección o los acuerdos necesarios para arribar a la primera magistratura. Esto desvirtúa la visión de un armado institucional para la ERA META, que es el objetivo de este libro.

En este sentido, Ramió resalta que el “pensamiento administrativo está inmerso en un bucle temporal analizando las ventajas e inconvenientes del modelo burocrático y del modelo gerencial y pendientes de los conflictos entre ambos paradigmas, pero sin capacidad de construir una alternativa” (2019, p. 48). Esa falta de alternativa para Oszlak implica una falla a la hora de entender el Estado en la era exponencial.

¿Y para la ERA META? Como dijimos en la introducción, el gran desafío y la gran apuesta del Estado en esta nueva era será convertirse de forma gradual pero eficiente y eficazmente en un Estado inmersivo, con los riesgos que eso conlleva. Para eso, se requiere de tres pilares: los arreglos institucionales necesarios, la implementación de nuevas tecnologías de gestión en relación con un cuerpo de capital humano altamente capacitado —como veremos en los próximos capítulos— y una nueva cultura del Estado como plataforma para el desarrollo de trámites ciudadanos.

Pero volvamos a la idea original: pensar el armado institucional del Estado en la ERA META. Mucho se habla en la Argentina de la capacidad que tiene quien asume el Poder Ejecutivo de controlar las áreas clave: la mal llamada BOTONERA DEL ESTADO. Esta botonera del Estado alude a aquellos lugares clave ya sea por los temas que manejan, la posición de poder que ejercen, las decisiones que de ellos dependen, los ingresos —caja— que generan o los presupuestos que reciben.

El principal problema de este enfoque es pensar el armado del

gobierno —es decir, la organización institucional del Estado— en función de enclaves, algunos más importantes que otros. La cuestión no radica en ellos, sino en que esta visión atrasa el debate algunas décadas: no hay hoy en el Estado una BOTONERA, sino que hay cientos de ellas. Son muchas porque también son muchas las áreas que se han reproducido con una lógica exponencial en los últimos años, tanto por el crecimiento de las funciones que el Estado reclamó para sí —y, que seguramente, podremos discutir pese a no ser el objetivo de este capítulo— como por arrogarse el poder de generar recursos o destinarlos para implementar políticas públicas.

Esta visión de las múltiples BOTONERAS DEL ESTADO obliga a repensar algunos aspectos de los armados institucionales del aparato estatal en la Argentina. Entre las funciones que adquiere cualquier presidente, se encuentra la posibilidad de designar funcionarios y colaboradores, como en la mayoría de los países. El nuestro tiene una particularidad aún mayor: el presidente puede hacer cambios en la estructura del gabinete vía decreto, a excepción de la Jefatura de Gabinete de Ministros, cuyo cargo se establece por el artículo 100 de la Constitución Nacional. El resto de los ministerios se puede modificar por el solo arbitrio presidencial, sin control ni regulación establecida. El ESTADO PUZZLE en su máxima expresión.

Un breve recorrido histórico nos permite saber que la Argentina mantuvo desde 1940 hasta bien entrada la década de 1990 —con la reforma constitucional— una estructura modesta que no superó los ocho ministerios, en gran medida por el respeto a la manda constitucional. Claro que hubo excepciones con algunos gobiernos dictatoriales que elevaron el número a trece —Viola en 1981, por ejemplo—. En la última etapa democrática, la estructura se mantuvo casi intacta hasta 2000, cuando se amplió a diez carteras. De ahí en más, su crecimiento fue desmedido, casi exponencial, e incluso irracional.

Una explicación a esta situación anómala puede encontrarse en los desafíos de la acción gubernamental, la que requiere necesariamente de una intervención estatal y de atender las demandas y retos que, en la mayoría de los casos, son cambiantes y asumen el estado de problemas públicos. Es en estas intervenciones, o incluso en las tomas de posición del Estado, donde podemos encontrar la justificación a los cambios en su estructura organizacional.

Desde este enfoque, se vislumbra la visión decisionista del hiperpresidencialismo de nuestro país y del modo en que se gobierna la Argentina. Esto se contrapone a los reclamos de mayor eficacia en el ejercicio de la función presidencial y refuerza la idea de un centro del cual parte la autoridad pública, y que apela a los resortes burocráticos como meras herramientas de gestión.

La tendencia a la INFLACIÓN MINISTERIAL parte de esta idea: ese centro

radial que puede disponer de una organización estatal acorde con su visión, pero también con las tomas de posiciones que el Estado tenga según la coyuntura. O, asimismo, con la necesidad de incorporar como bases de apoyo a distintos actores políticos o de la sociedad civil. No hay duda de que los últimos gobiernos de coalición —o de frentes partidarios o coaliciones electorales— han usado la estructura estatal como una forma para dividir el poder y cancelar favores. No quiere decir que ello esté necesariamente bien, y que el CUOTEO sea algo recomendable en función de la eficacia. Por el contrario, podría llevar a que algunas funciones se superpongan, o se generen trabas burocráticas o desencuentros de gestión sin sentido alguno más que el enfrentamiento político.

La división de las estructuras organizativas del Estado entre las áreas económicas, las sociales y las políticas tiene una lógica histórica. Las primeras hacen al dominio de la recaudación, por ejemplo, el Ministerio de Economía y todas sus áreas de influencia, como los ministerios de Obras y Servicios Públicos, Planificación o Hacienda. En las sociales, encontramos el Ministerio de Desarrollo Social —en todas sus variantes y acepciones—, Educación, áreas de cultura y deporte, o los organismos de Derechos Humanos y contra la discriminación. Por último, distinguimos las áreas políticas, como la Jefatura de Gabinete, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Justicia o las áreas ligadas a la transparencia, la lucha contra la corrupción o la gestión pública. Es claro que, sin una organización centralizada, los resultados de esta distribución, que puede incluso multiplicarse de forma exponencial entre ministerios, agencias y áreas gubernamentales, puede derivar en una estructura poco organizada que atente contra la eficacia o la eficiencia necesaria para cualquier Estado.

Lo que aquí subyace es una idea de **BALCANIZACIÓN**, en el mejor sentido del término. Este concepto describe el proceso a través del cual un imperio o un país se desintegra en subunidades más pequeñas, lo que erosiona la conexión entre el Estado y sus ciudadanos hasta no dejar rastros de ella. Para resolverlo, es necesario que la organización institucional del Estado se adecue a los desafíos actuales, pero entendiendo la cultura organizacional del país.

DE LA BALCANIZACIÓN DEL ESTADO AL ESTADO ORGÁNICO

El ESTADO PUZZLE se contrapone a la visión de Estado fragmentado. Y con FRAGMENTADO nos referimos a un Estado desmembrado, sin sistemas interoperables, sin procesos establecidos y con un alto grado de autonomía

funcional de sus partes. La **BALCANIZACIÓN** a la ya hice referencia afecta el funcionamiento global del Estado y puede generarse luego de una división política en el gobierno o una división de áreas por razones organizativas, no así por factores externos. Quiero decir que la idea de **BALCANIZACIÓN** no se relaciona con cuestiones ligadas al derecho administrativo, como la falta de procesos claros o la ausencia de sistemas interoperables o de una burocracia organizada y centralizada. La balcanización del Estado siempre se da por cuestiones políticas u organizativas, pero de tipo exógenas.

Desde la teoría weberiana de la burocracia o desde la idea de línea de producción fordista, hay un acuerdo de que un sistema, sin importar cuál, puede dar óptimos resultados con una organización centralizada, reglas claras y una cadena de mando y producción establecida. Esto no exime al Estado, a un gobierno, a un equipo de fútbol o al cuerpo humano.

Así como en el cuerpo humano, cada uno de los sistemas que lo compone desarrolla una función determinada que hace al funcionamiento general del organismo, en una organización como el Estado, que las partes trabajen bien, de forma coordinada y, sobre todo, conectada y secuencial garantiza la marcha óptima de la organización. Eso sí, todos requieren de otras áreas o funciones para lograr un objetivo.

Carles Ramió (2019, 2020) introduce una teoría sobre las instituciones en función de los nuevos paradigmas, y el Estado no escapa a ello. Los nuevos sistemas de organizaciones requerirán, entre otras características, ser colaborativos y de autogestión para operar de manera eficaz y eficiente. Un rasgo necesario es la identidad, la identificación y visión plena. Tomando a Laloux (2016, citado por Ramió, 2020, p. 113), establece una relación análoga entre la biología y la administración al explicar que las células del riñón, en tanto órgano administrativo especializado, deben tener en claro que forman parte de él, así como conocer sus funciones, ya que, solamente de esta manera, la autogestión y colaboración pueden hacer un aporte consistente, eficaz y eficiente.

Esto puede traspolarse al Estado y su organización institucional. Pensemos la administración pública como un órgano administrativo especializado, que sabe cuáles son sus funciones y cuáles las tareas que cumple cada área, y que lleva un funcionamiento eficiente, además de promover la autogestión y la colaboración entre sus partes.

Claro que lo primero es comprender cómo funciona el Estado en la Argentina. Y esto no hace solo referencia a la administración pública de la que hablaremos en otros capítulos, sino también a instituciones, como el gabinete de ministros. Pero antes hay que entender que no hay UN Estado. A pesar de que es común hablar de EL Estado, esto no existe de forma tangible. Entonces,

hay que remarcar que ESE Estado está desagregado en distintos niveles: provincial, municipal y nacional; y compuesto por diferentes instituciones: agencias, ministerios, poderes públicos o la administración pública. Esta breve descripción complica el estudio y el entendimiento de las problemáticas del Estado, y se distancia de un nuevo modelo estatal acorde con los designios y desafíos de la revolución industrial 4.0. Aquí la constante es la dispersión e incomunicación entre áreas, niveles o instituciones. El resultado es la ineficacia.

Sin duda, la idea y organización burocráticas responden a un tipo de Estado determinado y una forma de organización social con base en ordenamientos racionales y legales. De Weber para acá, la burocratización es también la prevalencia de un tipo racional y formal de organización; en este caso, estatal. Pensar y comprender la administración burocrática es entender un tipo de organización cuyo ejercicio se apoya en el conocimiento y, sobre todo, el conocimiento de procesos racional y legalmente establecidos.

El primer punto que podríamos, entonces, entender acá es que una nueva organización estatal podría buscar la desburocratización, una de las banderas de las últimas gestiones en la Argentina. Pero el gran problema es que la balcanización del Estado y la hiperinflación ministerial y de áreas, sumado a la dispersión y desconexión entre niveles, ha atentado contra cualquier tipo de organización centralizada, racional o burocráticamente organizada.

Como ya comenté, la Argentina tenía una manda constitucional que evitaba que se designaran carteras ministeriales de manera desmedida. A partir de 2000 y, todavía más en la última década, se dio un fenómeno que se podría llamar **INFLACIÓN MINISTERIAL** o **HIPERINFLACIÓN**: la composición del gabinete pasó de 9 a 17 carteras, o incluso 23. Los cambios siempre responden a visiones políticas de los mandatarios, y también a cuestiones coyunturales, lo cual atenta contra una visión organizada o racional de un proceso de gestión pública. Por el contrario, nada impide que el presidente cree áreas o ministerios según su visión o acorde con los tiempos que corren.

Este proceso tiene varios ejemplos claros: en 2008, en plena crisis con el campo, se creó el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca. Lo mismo ocurrió en 2010, cuando, a partir de una problemática que se repite aún hoy, se decidió separar Justicia y Seguridad, y este último pasó a ser ministerio. En 2015, se creó el Ministerio de Modernización, que nucleó áreas que estaban divididas en diferentes organismos y que hacían a la mejora de la gestión pública.

Si bien el presidente puede dinamizar o disponer de recursos para atender determinada problemática, esta capacidad entraña riesgos que atentan contra una gestión pública eficaz. Por ejemplo, tender a burocratizar

—en el peor sentido del término— las formas de trabajo y dividir de forma extrema áreas y subáreas.

Antes de avanzar, es necesario hacer una salvedad. Guillermo O'Donnell, en su inquietud por comprender y explicar el Estado, realizó una oportuna conceptualización teórica para entender la burocracia como organización racional y con base legal, y la burocracia como una maquinaria de impedimentos. El Estado puede leerse, entonces, desde cuatro dimensiones: desde la eficacia, el Estado es un conjunto de burocracias jerárquicas; desde la efectividad, un sistema legal; desde la dimensión de la credibilidad, un foco de identidad colectiva; y, por último, un filtro que regula diversas fronteras de territorio, mercado y población en busca del bienestar de quienes viven en él (D'Alessandro, 2011, p. 252).

Como vemos, para O'Donnell, la organización burocrática jerárquica está ligada a la eficacia y el sistema legal, a la efectividad. Este dato no es menor, pero pensar el Estado en la ERA META obliga a reconsiderar estos dos lineamientos.

El Estado en la Argentina puede ser muchas cosas, pero no es un Estado burocrático clásico, ni menos aún un Estado donde la burocracia como ordenamiento jerárquico funciona de manera eficaz. Esto es producto de décadas y décadas de decisiones contrapuestas y de una importante desorganización funcional. Por tanto, no podemos entender el Estado para la ERA META basándonos en proyectos de desburocratización. Sin jerarquías establecidas, sin ordenamientos legales claros, con un alto nivel de departamentalización y con áreas que parecen un archipiélago compuesto por islas en vez de un conjunto unido y coordinado, es difícil pensar en procesos de desburocratización.

Pero, al igual que el Estado, la burocracia por sí sola es una entelequia. Velázquez López (2021, p. 143) materializa excelentemente esta idea poniendo la atención en que son los burócratas los responsables de prestar —“tediosos e insuficientes”— servicios públicos a la ciudadanía; de recaudar —“excesivos”— impuestos; de otorgarles un carné de identidad con cita previa; de protegerlos, así como de representarlos en el exterior —en este caso, diplomáticos que “siempre están en cócteles”—.

Podríamos inferir que el problema es el burócrata y que, por tanto, es allí donde deben concentrarse los esfuerzos de mejora —ya avanzaremos sobre esto en materia de empleo público—. Sin embargo, los directivos públicos, como yo, creemos que la burocracia es necesaria, y “que la racionalidad de las decisiones que emanan de los componentes de su estructura es beneficiosa” (Velázquez López, 2021, p. 145). Debemos emprender un camino con el fin de establecer administraciones sólidas, que estén al servicio del ciudadano

y donde primen los criterios del mérito y la capacidad como base para el buen funcionamiento de los Estados democráticos.

Esto habla claramente de que la burocracia, y como planteaban Weber y Schumpeter, “ha de ser lo bastante fuerte para guiar, y, si es necesario, para instruir a los políticos que estén a la cabeza de los ministerios” (Velázquez López, 2021, p. 145). Siguiendo a Velázquez López, debemos bregar por un nuevo tipo de burócrata, que, fruto de la revolución digital y la irrupción del COVID-19, sea un agente de cambio para la organización estatal.

Esta visión concibe al burócrata en el mejor sentido weberiano, porque hace aquello que le es propio, de acuerdo con sistemas racionales y ordenamientos legales establecidos. Como dije más arriba, el burócrata guía y también instruye a los funcionarios, que muchas veces llegan sin experiencia previa y permanecen poco tiempo en la función. Esto es posible en países con organizaciones estatales como la descrita, y como mencioné, eso no sucede en la Argentina. En este contexto, lo verdaderamente disruptivo sería tener una organización eficaz, que rompa la balcanización y que entienda que la botonera no es una sino que son múltiples, todas necesarias para tener una gestión pública eficaz, eficiente y efectiva y, por lo tanto, de calidad.

¿Estoy proponiendo una re-burocratización de la organización estatal argentina? No, lo que planteo es que no se puede desburocratizar lo que nunca estuvo burocratizado y que debe darse un proceso disruptivo que regenere la cadena de mandos, establezca procesos claros y permita la eficacia en los bienes y servicios o productos que presta el Estado. La ERA META nos pone ante el desafío de comprender el mundo que nos rodea desde otra perspectiva, y el Estado no está exento a ello. Es tiempo de ampliar nuestra visión para pensar organizaciones estatales propias de la ERA INMERSIVA.

EL ESTADO PUZZLE, EL TODO POR SOBRE LAS PARTES

Mi gusto por Borges nos llevó a entrar en un laberinto. Y como decía Leopoldo Marechal, “de todo laberinto se sale por arriba”. Hasta acá planteamos la necesidad de construir una nueva estructura organizacional estatal de la era inmersiva.

El ESTADO PUZZLE es parte de la respuesta y también de mi aporte: un Estado con áreas definidas, que, como en un rompecabezas, se ensamblan con otras y arman una sola imagen u organización. En este juego, cada pieza no es una imagen del todo, pero sí una pequeña representación y parte constitutiva

y necesaria de ese todo. De ello se desprende que el todo es una construcción de las sumatorias de las partes. El todo requiere de las partes para ser, y las partes se necesitan entre sí para conformar el todo. El todo no es más que las partes, sino la suma de ellas.

Las nuevas organizaciones requieren de esa lógica. Armar el Estado implica que todas las partes integrantes formen un conjunto coherente, en pos de un objetivo superior que solo pueden alcanzar si trabajan de manera coordinada, autogestionada, y en constante colaboración y comunicación. En otras palabras, todas las piezas del juego, todas las áreas del Estado, deben articularse orgánicamente.

Ramió es uno de los autores que, en los últimos años, mejor ha interpretado esta necesidad de repensar el diseño institucional del Estado en función de la revolución 4.0. “Las organizaciones modernas deberían apostar por la holocracia, un sistema organizativo en el que la autoridad y la toma de decisiones se distribuyen de forma horizontal en lugar de ser establecida por una jerarquía de gestión” (Ramió, 2019, p. 50). Con HOLOCRAZIA, el politólogo catalán concibe una nueva forma de administrar una organización que poco tiene que ver con la estructura jerárquica del poder. Por el contrario, plantea un sistema de autogestión.

Esto no quiere decir que el Estado debería distribuir el poder de decisión u horizontalizar la capacidad de mando, sino que debería incorporar la autogestión como forma de trabajo. Este sistema ayuda a coordinar mejor tareas y roles, así como a optimizar resultados. Como en el ejemplo del riñón: todos sabemos qué debemos hacer y lo hacemos en función de un objetivo superior que requiere del aporte de todos.

Volviendo a O'Donnell, la unidad del Estado descansa en su sistema legal. Si determinados individuos actúan en nombre de ese Estado es porque un sistema legalmente sancionado de autorizaciones lo ampara a actuar de esa manera (D'Alessandro, 2011, p. 254). Podríamos inferir, entonces, que el aparato estatal no es sino una CASCADA DE AUTORIZACIONES. Y que el Estado se convierte en un entramado de sistemas legales, donde la calidad de los servicios que presta depende de la coordinación o no de un sinfín de agencias estatales. La burocracia también juega un rol central: la calidad de la gestión pública depende de su capacidad para subordinarse a los funcionarios, quienes no deben extralimitarse en sus funciones (D'Alessandro, 2011).

Esa cascada de autorizaciones no se contrapone con las ideas de Ramió, sino que refuerza las de autogestión y colaboración, con un órgano central que establece límites, pero también funciones. La holocracia podría representar otra nueva forma de despolitizar todavía más la administración

pública. Como explica Ramió, las organizaciones que la aplican suelen hacer un símil con el cuerpo humano. “En la administración pública, hay que garantizar que el cerebro tenga una lógica política y que domine la estrategia del cuerpo administrativo”, pero, luego, cada unidad debe ser autónoma para cumplir su función óptimamente (2019, p. 52).

Así, la pieza administrativa y burocrática funciona de manera imbricada con los roles políticos. El viejo dilema entre política y administración queda saldado. Sin embargo, es necesario diferenciar cada esfera para evitar que la política invada ámbitos y funciones estrictamente técnicos y profesionales. La respuesta a este problema es clara y nos lleva otra vez a la holocracia de la que habla Ramió. En esta nueva forma administrativa, es posible conciliar dos exigencias: que la política sea quien domine la estrategia y que la dimensión técnica y profesional de la organización continúe ejerciendo sus roles y tareas con autonomía (Ramió, 2019).

Para concluir, no debemos olvidar que el Estado en la era exponencial no atraviesa por un proceso de crecimiento, sino que tan solo procura adaptarse y anticiparse a los nuevos tiempos. En un contexto de creciente digitalización y robotización, sumado al impacto de la AI, las organizaciones públicas se convierten en organizaciones exponenciales. Como advierte su nombre, este tipo de organizaciones puede crecer exponencialmente aprovechando las posibilidades de digitalización e informatización de los procesos y limitando sus activos físicos a la mínima expresión.

El impacto de las organizaciones exponenciales —ExO en términos de Ramió— es enorme; y su alcance, extendido. Se trata de un crecimiento exponencial que requiere de nuevos tipos de activos: el BIG DATA, la AI y recursos humanos con nuevos perfiles (Ramió, 2019). Construir este tipo de organizaciones será otro de los grandes desafíos que el Estado debe encarar para adecuarse a los nuevos diseños institucionales que la ERA INMERSIVA demanda.

Innovar en el diseño institucional del Estado supone transformaciones institucionales de alcance nacional que generan cambios sustantivos en los gobiernos y los aparatos administrativos. En el sector público, podríamos acuñar la idea de GESTIÓN PÚBLICA 4.0, que refiere a la optimización de la gestión y la gobernanza pública delegando las actividades transacciones —el manejo de datos, por ejemplo— a las nuevas tecnologías (Ramió, 2019) o a la AI. En este proceso, los políticos y los empleados públicos adoptan una visión más estratégica potenciando la calidad en la planificación, decisión, control y evaluación de los servicios y políticas públicas. Esto hace a una institución inteligente y transparente. Es decir, debemos entender que el arribo al sector público de nuevas tecnologías, de la AI o de robots es importante para mejorar la calidad

de nuestras instituciones, la calidad y eficacia de los bienes y servicios que presta el Estado, y por tanto, de las políticas públicas.

Esta definición incluye dos aspectos innovadores: primero, una mejora de la gestión pública entendida como actividad burocrática. Segundo, una mejora en la gobernanza pública mediante la colaboración público-privada. El desafío es ahora sumar nuevos actores —en este caso, privados o del tercer sector— a la función estatal y armar un diseño institucional que asegure este nuevo esquema de gobernanza.

Estos procesos requieren de cambios profundos que transformen verdaderamente a las organizaciones e instituciones, y estos no pueden depender de la buena voluntad, el entusiasmo y la imaginación de las personas. Estos cambios se deben dar en las estructuras tradicionales, así como en las líneas de autoridad o en la división del trabajo y en el flujo de recursos de las organizaciones.

La dimensión institucional del Estado, como mencioné, está compuesta de infinidad de relaciones de autoridad, de líneas jerárquicas y de agencias e instituciones, que, en conjunto, forman un entramado legal y administrativo. Podemos entender también la acción estatal solo desde las grandes estructuras o los ministerios, dado que, a partir de ellos, pueden comprenderse las mediaciones que hacen al entramado estatal. La gestión pública 4.0 también afecta a estas mediaciones; por tanto, constituyen otro de los objetivos de una verdadera transformación del Estado en la nueva era.

De todo lo anterior se desprende que el análisis de la dimensión institucional del Estado, como puede ser el gabinete o su aparato administrativo, permite visualizar las interrelaciones que se tejen dentro del mismo Estado y la forma en que se toman las decisiones.

En ese sentido, cualquier reforma administrativa que se proponga en el futuro deberá contar al menos con un profundo diagnóstico amplio y participativo acerca del ESTADO DEL ESTADO, no como un eslogan respecto de su capacidad, sino de modelo y fundamento organizacional. El Estado de la era inmersiva debe ser un Estado sólido y flexible, que retome los avances de la era exponencial, y, como en un rompecabezas, que cada parte constituya al todo. Pero, a su vez, debe ser posible construir nuevas instituciones de forma ágil y dinámica en virtud de los cambios exponenciales a los que la coyuntura nos comprometa. El efecto Médici hace aquí su entrada triunfal. No podemos construir una nueva dimensión institucional sin encontrar ese punto en el que se entrecruzan nuevas ideas y tecnologías, saberes establecidos y experiencias de diferentes campos, intersecciones que construyen un mosaico institucional acorde con la nueva era.

CAPÍTULO II. EMPLEO Y SECTOR PÚBLICO: EL FUTURO DE LA BUROCRACIA

El proceso de transformación de las administraciones públicas debe empezar por las personas. Desbloquear el potencial en la era digital requiere una nueva forma de pensar y trabajar.

VÍCTOR BAYLINA MARTÍNEZ

Principal de Administraciones Públicas de Minsait Business Consulting.

Un colega acuñó una frase bastante crítica con la que no comparto algunos puntos: “Nos van a gobernar los MILLENNIALS, y lo peor es que vamos a estar ahí para vivirlo”.

Tengo que mencionar que él mismo es un MILLENNIAL. Pero lo peor no es su visión apocalíptica sobre quienes nos van a gobernar, sino que esconde un error: los MILLENNIALS ya nos están gobernando. O, al menos, administrando. Y en el futuro cercano, también nos van a gobernar los CENTENNIALS.

Pensar el futuro de la burocracia es pensar en quienes la componen. Ya hablaremos en otros apartados del futuro del gobierno, pero ahora debemos centrarnos en la burocracia desde su componente primordial: el empleo público.

El Informe Trimestral de Empleo Público, una publicación de INAP-Argentina (2021), da cuenta de una situación que la frase que mencioné al inicio no tiene en consideración: el impacto actual de las generaciones entre 24 y 40 años —un recorte que incluye MILLENNIALS y CENTENNIALS—. Según este informe, “en lo que respecta a los rangos de edad, entre las/os civiles de la Administración Pública Nacional, continúa el predominio de las/os adultas/os de edad intermedia, de 40 a 54 años —representan casi el 45 % del empleo civil—. Junto con las/os adultas/os jóvenes, de 25 a 39 años, congregan algo más del 75 % de la dotación civil total”.

Los adultos maduros, de entre 55 a 64 años, comprenden poco menos

que el 20% del personal civil, mientras que los menores de 24 y los mayores de 65 años, exhiben una baja participación, en torno al 1% y por encima del 3% respectivamente, siempre hablando del personal civil de la Nación.

Como vemos, las generaciones jóvenes ganan terreno, y la administración pública tendrá un relevo generacional, algo que es normal en otros ámbitos, como el deporte o el empresarial. El relevo generacional se da, además, en un relevo tecnológico: la era exponencial y la era comercial se conjugan con el impacto producido por el teletrabajo, fruto de las restricciones por el COVID-19.

La propagación de la pandemia y las medidas tomadas en consecuencia plantearon a las administraciones públicas la necesidad de tomar las riendas para proveer servicios masivos de salud, seguridad, educación, proteger a los sectores vulnerables de la sociedad y reorganizar el espacio y la vida pública. Este nuevo protagonismo puso de relieve potencialidades, pero también bien falencias y trazó una línea divisoria clara entre política y administración.

Como dije al principio, si los MILLENNIALS no gobiernan, al menos, administran. A pesar de que los políticos trazan la dirección que seguir, la administración pública no está siempre de acuerdo con las órdenes emanadas de la autoridad. Los políticos y los expertos que los asesoran no siempre actúan de la misma forma. La pandemia sirvió también para remarcar esta dicotomía. Ya hablamos un poco sobre el rol de los dirigentes y las capas directivas, pero pese a que mucho se predica acerca de la burocracia y de la administración pública, como el ejercicio de las facultades propias del Estado, pocas veces se analiza en profundidad a esos colectivos de personas que habitan, corporizan y actúan las organizaciones estatales.

Lo cierto es que para asegurar el éxito y la eficiente implementación de las políticas públicas, el Estado debe fortalecer sus capacidades, es decir, las habilidades o aptitudes que todo ente público tiene para alcanzar sus objetivos. De esto deriva que contar con un servicio público robusto se traduce en una mejor calidad de vida para los ciudadanos.

Pero, antes de avanzar, es importante entender y definir qué entiendo por EMPLEO PÚBLICO o SERVICIO CIVIL. Si bien con diferencias, estos dos términos pueden ser comprendidos en una misma línea, que es la de llevar adelante la ejecución de las tareas permanentes que hacen a la función pública en el Estado. El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) establece en su Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina que debe entenderse al “servicio civil como el conjunto de arreglos institucionales mediante los que

se articulan y gestionan el empleo público y las personas que lo integran (BID, 2014, p. 2).

Por tanto, comprender el universo del servicio civil obliga a tener presente arreglos institucionales, normas, estructuras y políticas, no solo formales, sino también informales que hacen a la cultura organizacional, como también a los procesos no formalizados en la gestión pública.

En este sentido, el BID incorpora otro elemento importante: el impacto en la capacidad institucional del Estado, en función de contar con un servicio civil profesional. La profesionalización del servicio civil no tiene razón de ser sino se orienta, y tiene como objetivo, mejorar el rendimiento de las organizaciones del sector público, en tanto mejorar los servicios que reciben los ciudadanos. La importancia del servicio civil recae en el efecto que el accionar de los agentes públicos, sobre todo aquellos de carrera, tiene en el diseño de las políticas públicas y en todo el proceso de implementación, por lo que su labor tiene un alto impacto en la calidad de la entrega de bienes y servicios.

Lo que es claro y quedó en evidencia con la pandemia es que la gestión del empleo público tiene una rigidez excesiva en cuanto a movilidad, mientras que, en el mundo privado, vemos procesos de alta movilidad y de flexibilidad, no en materia de despidos, sino de cambio a nuevos proyectos. Esto atenta contra una política de empleo público acorde con los desafíos de la ERA META y también complica las posibilidades de los Estados de atraer a las nuevas generaciones al servicio civil. Esto, sin duda, será uno de los principales desafíos que se deberá atender desde el Estado: comprender las nuevas visiones y necesidades de una fuerza laboral cada vez más joven y poder asumir una política de capacitación que sea eficaz.

Si observamos la relación entre el PBI y el gasto público, se evidencia que un menor gasto público equivale a menos servicios públicos, y esto impacta en el servicio civil. Mientras que los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) tienen en promedio un 40,3 % de gasto público respecto del PIB, esa cifra no supera el 31 % en América Latina. No basta con decir que los países de la OCDE cuentan con servicios civiles mucho más institucionalizados y profesionales que otras regiones. No es esto un análisis reduccionista, es necesario analizar no solo el monto, sino también la eficacia del gasto público. Desde luego que un uso eficaz del gasto público va a redundar en mejores políticas respecto del empleo público y, por tanto, en mejores servicios al ciudadano. Es una ecuación casi perfecta.

El desafío es dar un verdadero impulso al servicio civil y, sobre todo, comprometerlo y sumarlo como parte sustancial de la transformación digital. Los servidores públicos también deben poder adaptarse al cambio que la

transformación digital conlleva, desde el uso de las nuevas herramientas, las tareas, funciones y el formato de trabajo.

Esta nueva realidad, producto del avance de la tecnología en la era exponencial, sumada a la implementación de la AI y de otras herramientas de automatización, pone sobre la mesa la discusión acerca de las actividades rutinarias del empleo público, que deben ser repensadas en orden de reforzar sus capacidades para agregar valor, además de incorporar habilidades digitales y acceso a la tecnología. Por tanto, el Estado en la ERA META deberá atender dos procesos simultáneos: por un lado, ser capaz de atraer nuevos perfiles y lograr un relevo generacional que será necesario en función de las vacancias producidas por los retiros de los agentes en edad jubilatoria y, por otro, lograr nuevas capacidades en el Estado tanto en aquellos agentes que están dentro del servicio civil, como los nuevos perfiles que deban sumarse.

Oscar Oszlak señala que muchas de las instituciones de América Latina pueden ser caracterizadas por la deformidad y el cortoplacismo. La deformidad se entiende como la actividad de los diversos gobiernos que van acumulando proyectos en las instituciones y, sobre todo, diversas generaciones de funcionarios que se incorporan a la gestión y se unen con las existentes, administración tras administración. Esto modifica sustancialmente los organismos y hace que difieran de la idea que generó de su creación. El cortoplacismo hace referencia a las políticas que tienen mucho que ver con la idea de quien asume el Poder Ejecutivo y cree que en el tiempo de su mandato puede terminar los proyectos. Pero quien los sucede en el cargo hace muchas veces cosas muy distintas o no concluye aquellas que dejó su antecesor, por el solo hecho de haber sido impulsadas por otro gobierno. Esto también atañe al servicio civil, no solo como autoridad permanente del Estado, sino en su preparación y profesionalización. Si entendemos que cualquier proceso de reforma, o bien un plan de capacitación, implica en muchos casos más de 4 o 5 años, es imposible sortear los problemas que conlleva contar con un servicio civil acorde a los nuevos desafíos.

Antes de avanzar, y para terminar este apartado, es importante traer a colación algunos aspectos constitutivos del empleo público que menciona la Carta Iberoamericana de la Función Pública establecida por el CLAD en 2003. Los países firmantes comprenden “la aspiración a tener servidores públicos que demuestren sus méritos, capacidades y vocación de servicio, ejerciendo con responsabilidad y honestidad sus funciones, y la adhesión a los valores de la democracia. Numerosos estudios y diagnósticos realizados por organismos internacionales revelan la relación directa entre este tipo de agentes públicos y los niveles de confianza de los ciudadanos en sus instituciones, la capacidad

de crecimiento económico y la lucha contra la corrupción” (Iacoviello y Pulido, 2020, p. 2).

Otro dato relevante es que esta Carta reconoce e iguala la validez de los términos FUNCIÓN PÚBLICA y SERVICIO CIVIL para distinguir a los agentes públicos y establece una distinción clara respecto de los cargos de naturaleza política que no forman parte del servicio civil.

Es importante para continuar este análisis tener presentes tres grandes desafíos del empleo público. El primero se encuentra estrechamente ligado, como ya mencioné, a los retos que el Estado inmersivo traerá para las administraciones públicas, y es no solo su capacidad de sumar a las nuevas generaciones, sino de desarrollar nuevas capacidades en el Estado. Esto conlleva tanto asumir nuevas estrategias, como la incorporación cultura GAMER de la que hablaremos más adelante, como promover la capacitación en nuevas habilidades en el Estado.

El segundo desafío es un tema poco difundido, pero de vital importancia para profesionalizar e institucionalizar la función pública, y es la generación de cuerpos de élite dentro de los gobiernos. Este reto se liga en gran medida con el anterior, tanto en las posibilidades de mejorar la capacitación, como de impulsar procesos de incorporación de perfiles altamente formados a la función pública, o de nuevas experticias y especializaciones acordes con la administración pública de esta nueva era.

Por último, no es menor comprender el impacto de la pandemia que implicó una reorganización espacial y, por tanto, virtual de todas sus prestaciones. El espacio de trabajo formal, la oficina pública, se vio complementariamente alterado, y las competencias organizativas se tensionaron hasta el límite, lo que llevó a pensar en nuevas modalidades de empleo y la necesidad de regular y establecer esquemas de teletrabajo. En este último reto, impactan los dos anteriores por diversos motivos, pero sobre todo y, como ya veremos, por las demandas de nuevos trabajadores con una cultura que les permita conjugar de forma más libre la vida laboral y la vida personal. Sin duda, la pandemia adelantó este debate y generó un proceso de incorporación de esta nueva modalidad de forma irreversible.

NUEVAS COMPETENCIAS PARA UNA NUEVA COYUNTURA

Desde el regreso de la democracia en 1983, en la Argentina han convivido diferentes alternativas para capacitar y profesionalizar al servicio civil

de la Nación, y todas las propuestas coinciden en dos características: fueron medidas innovadoras y, a su vez, quedaron inconclusas.

En esta idea, yace una explicación de por qué el Estado nacional argentino no ha logrado conformar un segmento de servicio civil profesional en la mayoría de las gestiones. También aparece uno de los principales retos del servicio civil en esta nueva era, que es el de sumar especialistas digitales y profesionales con habilidades en alta demanda en el mercado laboral, que será el gran requerimiento del futuro para la gestión pública.

Como vimos anteriormente, el desarrollo de “las naciones tiene como premisa fundamental la creación de capacidades estatales que permitan hacer frente a los grandes y crecientes desafíos que enfrentan los gobiernos en la actualidad” (Montero, 2020, p. 155).

Para esto, es necesario propiciar las herramientas que permitan la adaptación de la gestión pública a los desafíos que plantea la era exponencial y resulta indispensable que los agentes públicos adquieran nuevas herramientas de gestión a fin de promover, con eficacia y eficiencia, la creación de valor público y el empoderamiento de la ciudadanía.

Una de las obligaciones de los gobiernos es, por un lado, la de fortalecer los mecanismos de atracción y retención del talento digital especializado al interior de las administraciones, mientras que, por otro, debe asegurar la inversión de la capacitación digital masiva para crear mecanismos para manejar cualquier disrupción que genera la transformación digital en el trabajo. Sin embargo, no hacerlo ha provocado fracasos muchas veces en la gestión del talento humano.

Para evitar estos fracasos, los procesos que se enfocan en mejorar las condiciones del servicio civil deben asegurar el trabajo conjunto de los responsables de la transformación digital, la gestión del talento humano, incluida aquí las áreas de capacitación, y la gestión presupuestaria, pensado desde una relación intersectorial de manera transversal.

Hay que insistir sobre la importancia de profesionalizar la administración pública, incorporar de manera definitiva la tecnología para un rápido acceso a la información y fortalecer la capacitación a los servidores públicos para abordar los problemas cada vez más complejos, readaptando las viejas estructuras y fomentando el desarrollo de una nueva forma de gestión flexible y multifuncional que permita compensar la escasez de recursos. De lo contrario, tendremos que hacer frente a un atraso constante en materia de digitalización de la gestión, así como también a una competencia desleal con el sector privado en materia de recursos humanos, donde el Estado termine siendo una bolsa de trabajo marginal.

Capacitarse en términos de los avances del gobierno digital y poner el foco en la implementación de soluciones tecnológicas adaptadas a su área de trabajo será la clave para la formación de lo que muchos llaman DIGIWORKERS, el híbrido entre trabajador cualificado y SOFTWARE. En este aspecto, es revelador el último estudio del FEM, THE FUTURE OF JOBS 2020, donde advierte que, para 2025, el reparto del trabajo será del 50 % entre humanos y robots.

Así es como hemos llegado a un modelo que fomenta el trabajo entre el COBOT (COLLABORATIVE ROBOTS o robots colaborativos) y los recursos humanos para transformarlos en DIGIWORKS, híbrido de trabajador cualificado y SOFTWARE robotizado, protagonistas de la transformación del sector público que deben entenderse y convivir de manera natural. Los DIGIWORKS constituyen una nueva fuerza laboral, formada y motivada, que permite avanzar a un nuevo modelo de servicio público.

Las nuevas capacidades que debe generar el Estado, y por las cuales debe bregar en materia de profesionalización, no son más que el resultado de los avances tecnológicos, de la diversificación de la matriz laboral a partir de las nuevas demandas de puestos de trabajo que deriva de lo anterior, y también de la crisis producida por el COVID-19 y la necesidad de repensar rutinas, procesos y la incorporación, ahora imprescindible, de tecnología en su gestión.

Estos procesos y otros exponen al Estado y su debilidad para llevar adelante las tareas que demanda el nuevo escenario, incluyendo funciones que se consideran esenciales.

La prioridad debe dirigirse a la capacitación o formación como único camino para sortear estos problemas, así como también es necesaria la ayuda y colaboración entre todos para alcanzar una utilización más ágil y que implique un menor costo y cansancio para los trabajadores.

Los procesos de incorporación de nuevos saberes, el desarrollo de nuevas capacitaciones y la integración de nuevos perfiles especializados al Estado debe darse de forma colaborativa e innovadora.

En esta línea, las nuevas capacidades trascienden lo puramente digital y virtual, y también deben centrarse en nuevas formas de comprender la relación con la tecnología. Un buen ejemplo son las estrategias de utilización de la GAMIFICACIÓN como herramienta gubernamental. La gamificación es un proceso mediante el cual se aplican elementos del diseño de videojuegos en contextos no lúdicos para hacer que un producto, servicio o aplicación sea más divertido y estimule la competencia y la cooperación entre los usuarios.

Como ya mencioné, la sociedad del conocimiento y la tecnología han traído consigo un nuevo mapa de trabajo para las organizaciones. Desde hace años, se vienen introduciendo aspectos lúdicos en todos los espacios de nuestra

vida y, con ello, los intentos de GAMIFICAR actividades en sectores muy diferentes —educación, empresas, salud, recursos humanos, etc.—. La GAMIFICACIÓN es una técnica desarrollada por el MARKETING que tuvo una rápida difusión en ámbitos diversos, como la comunicación política, el periodismo y los espacios gubernamentales. Una de las claves de la gamificación es que entiende que el juego no es algo estático, porque, si así lo fuera, no sería divertido y sabemos que a los MILLENNIALS y a las generaciones que les siguen, se los motiva —diría yo casi unilateralmente— a través de la constante innovación.

Si hablamos de nuevas capacidades y de nuevos perfiles, la GAMIFICACIÓN de las actividades de gobierno y de Estado debe ser incorporada, no solo como estrategia de mejora de la gestión pública, sino también como una puerta de entrada para nuevos trabajadores que se sumen al servicio civil. Pese a estas dos potencialidades, la GAMIFICACIÓN también plantea una serie de interrogantes que habrá que responder a medida que esta nueva forma de relación se incorpore a las prácticas cotidianas.

No hay dudas de que la administración pública en la era exponencial tendrá que asumir la necesidad de incorporar nuevas competencias a través de los agentes para contar con burocracias altamente especializadas y calificadas. Y esto trasciende las capacidades relacionadas con la tecnología, ya que incluye la necesaria adquisición y fortalecimiento de capacidades blandas, entendiendo aquí la creatividad, trabajo en equipo y escucha activa o el fomento de habilidades directivas.

El proceso de capacitación para la profesionalización, además de la adaptación del servicio a la nueva era, requiere de tener presente estos desafíos y también entender el rol fundamental de los agentes públicos como verdaderos impulsores y líderes de la innovación. Siempre se le reclamó a la administración pública que ocupe de este rol, considerando, además, que de alguna forma ello era su deber, “dado que aparecerían problemas complejos, externalidades negativas de esos avances que, al tratarse de cuestiones totalmente nuevas que impiden recurrir a respuestas habituales, requerían nuevos modelos de gobernanza que permitieran articular intereses, culturas, valores y formas de hacer contrapuestos, para poder atender a tiempo, e incluso anticiparse; mitigar costos y potenciar beneficios” (Crisconio y Solano, 2020, p. 139).

Se estima que, en el corto y mediano plazo, la automatización afectará de manera íntegra solo a un limitado porcentaje de puestos de trabajo. Numerosas tareas y contenidos comprendidos dentro de los roles actuales sufrirán importantes transformaciones. Es, por tanto, imperioso, y a modo de una planificación anticipada, que las administraciones públicas comiencen a diseñar una estrategia de reconversión de los perfiles que puedan verse más

afectados por los avances técnicos y la automatización. La administración pública debe tener cierta capacidad anticipatoria para ser no solo un actor de cambio, sino también liderar los procesos de innovación.

Los Estados enfrentan el desafío permanente de reelaborar sus estrategias de coordinación y articulación entre el sector público, el sector privado y la sociedad civil, pero ahora esto se convierte en una condición necesaria para sortear los retos de la nueva era y lograr un servicio civil acorde a esos desafíos y gobiernos más competitivos en materia de recursos humanos.

En definitiva, la necesaria flexibilización de las políticas y prácticas de gestión de recursos humanos en el sector público debe estar aunada al refuerzo de mecanismos y reglas formales e informales que no solo permitan, sino que también incentiven, el avance del mérito y profesionalidad del empleo público.

Para concluir este apartado es importante tener presente que la nueva administración pública será más virtual, incluirá ocasionalmente robots y deberá ser innovadora. Está en nosotros tener la capacidad de prepararnos para ello y ver ahí una oportunidad de mejora y crecimiento o recaer en viejas prácticas cuyos resultados son harto conocidos por todos.

SISTEMA DE ÉLITE EN EL SERVICIO CIVIL

De lo anterior se desprende un reto que, si bien tiene sus años como debate académico, tiene poco arraigo social y político: la creación y sostenimiento de cuerpos o sistemas de élite dentro del servicio civil de los Estados.

Siguiendo el mismo razonamiento ya planteado, la calidad de la intervención estatal, hermanada con la transición digital en las administraciones, son un factor clave, así como la construcción de un segmento directivo profesionalizado dentro de la administración pública es un paso necesario para avanzar en esa línea. Se requieren de nuevas capacidades y de nuevas estrategias para nuclear, potenciar y desarrollarlas dentro del Estado.

Es prioritario generar nuevos centros de capacitación dentro del Estado, al estilo de la *École Nationale d'Administration* (ENA), la Escuela Nacional de Administración francesa, para formar a los servidores públicos y para promover sistemas que reconozcan la formación dentro del Estado. Me refiero a nuevos sistemas que generen cuerpos de élite basados en la capacitación y el mérito.

El desarrollo de un segmento de servidores públicos diferenciado busca “establecer un balance entre el imperativo de resguardar la responsiveness de

la burocracia y el de asegurar una esfera estatal autónoma con competencia técnica, cimentada sobre la base del mérito” (Iacoviello, Pulido y Llano, 2018, p. 15). Como plantean las autoras, en los servicios civiles de las democracias más consolidados, se ha ponderado el fortalecimiento del liderazgo político ante el compromiso de la burocracia en el proceso de políticas públicas. “En cambio, en las democracias con servicios civiles más endeblés y patrimonializados, como las latinoamericanas, la instauración de sistemas de alta dirección pública se orientó tanto a despolitizar las franjas jerárquicas como a instalar capacidades gerenciales a fin de expandir la profesionalización hacia las esferas administrativas inferiores” (Iacoviello, Pulido y Llano, 2018, p. 15).

Partiendo de esta idea, y teniendo en cuenta que los servidores públicos administran los bienes de todos, se destaca la necesidad de que sean seleccionados según sus méritos, talentos y competencias adquiridas, dejando de lado las filiaciones político sindicales. De esta manera, con sistemas con selección por mérito y con promoción de la capacitación, además de la incorporación de nuevos talentos, los sistemas o cuerpos de élite son un paso más en la cadena y una forma de atraer nuevos perfiles al servicio civil.

Estos sistemas de élite han tenido un crecimiento importante en los últimos años, en las democracias más desarrolladas, y muestran un “movimiento ascendente hacia el reconocimiento de un estatus formal o de condiciones específicas para los altos directivos públicos. Esta tendencia implica el establecimiento de reglas y prácticas diferenciadas para reclutar, remunerar, contratar, evaluar el desempeño, entre otros aspectos, del colectivo de ejecutivos públicos” (Iacoviello, Pulido y Llano, 2018, p. 19).

Investigaciones recientes demuestran que, en las democracias modernas, contar con un segmento directivo de estas características contribuye, esencialmente, a la gobernanza pública y a promover el desarrollo. Pese a esto, la magnitud de los sistemas de élite es variable, pero, en general, son un porcentaje ínfimo del servicio civil nacional y, por ello, se reducen los sistemas de alta dirección.

En nuestro país, encontramos un buen ejemplo de grupos de élite dentro del servicio civil en el Cuerpo de Administradores Gubernamentales creado durante los acalorados años del regreso a la democracia en la década del 1980. Sin importar los acuciantes problemas que marcaron esa época, los Administradores Gubernamentales fueron —y son— una herramienta importante y vital para fortalecer el servicio civil de la Nación. En este momento, y con las crisis derivadas de problemas de toda índole y potenciada por el COVID-19, que dejó en evidencia la necesidad de reforzar nuestras instituciones gubernamentales, construir y sostener un segmento directivo profesionalizado es

un paso estratégico para mejorar la calidad de la intervención estatal en las políticas públicas. las dificultades para generar un proceso de desarrollo sostenible con inclusión. El uso de la tecnología, será indispensable para optimizar y generar ideas y procesos.

Otros ejemplos pueden ser los de Perú, Chile y México quienes han generado sistemas de este tipo con resultados diversos que no son objeto de este apartado. Sin embargo, Chile representa un caso interesante, primero por su sostenibilidad en el tiempo, y también por algunas acciones innovadoras que podrían servir de ejemplo para retomar la idea de un cuerpo de élite.

El Sistema de Alta Dirección Pública de Chile tiene como objetivo el reclutamiento de directivos públicos vía concursos sobre la base del mérito y la idoneidad, pero que permitan generar una fuerte institucionalización del servicio civil, y evitar así prácticas que atenten contra las instituciones y la democracias. Chile optó por un sistema de armado de la norma legal que resulta llamativo, ya que “acogió en gran medida una propuesta elaborada en el seno del THINK TANK Centro de Estudios Públicos” (Iacoviello, Pulido y Llano, 2018, p. 19).

Lo más interesante del sistema de Chile es que permitió cambios sucesivos y de forma incremental que le dan mayor sostenibilidad al sistema, algo que no sucedió en el caso de los Administradores Gubernamentales que no han tenido una continuación en el tiempo.

Pensar una estrategia de sistema o cuerpo de élite es una forma de comprender la importancia de utilizar el mérito y la transparencia en los procesos de selección como un método para fortalecer las capacidades estatales, pero también lograr mayores niveles de institucionalidad en la gestión pública. El gran debate ahora es cómo conjugar estas estrategias con procesos de innovación y de transformación digital. La Argentina promovió en 2021 un proyecto para sumar Innovadores Gubernamentales, que apunta a seleccionar y formar a jóvenes profesionales altamente especializados, fortalecer las capacidades del Estado y recuperar la masa crítica. Este proyecto puede representar una respuesta a una pregunta que ya nos hicimos en este apartado, pero también una estrategia para sumar perfiles con nuevas habilidades que serán la base de la administración pública de la nueva era. Los resultados nos darán las respuestas a estos interrogantes.

Es vital utilizar la tecnología como una vía para lograr fortalecer los servicios civiles, pero también fomentar nuevos cuerpos especializados o de élite que sirvan como una forma de fortalecer la institucionalidad de la administración pública, generar procesos de integración de nuevas habilidades

en el Estado y potenciar las capacidades existentes en función de lograr una administración pública acorde con los nuevos desafíos.

TELETRABAJO: SER EL FUTURO O NO SER NADA

El gran desafío de cara a la ERA META será, sin duda, que la administración pública pueda entrar en el futuro sin retorno posible. Uno de esos debates nos trae el tercer reto que nos planteamos: el teletrabajo.

No es una novedad en el mundo privado o corporativo, tampoco en el tercer sector o en las profesiones autónomas, pero el teletrabajo como mecanismo institucionalizado y establecido es fruto de la crisis y las restricciones acaecidas por el COVID-19. De un día para otro, miles de trabajadores tuvieron que desempeñar desde sus hogares las tareas que hasta el día anterior desarrollaban de forma presencial y, en muchos casos, con sus propios recursos. Como plantea Carles Ramió, "una de las ventajas de la crisis del coronavirus es que hemos implantado esta nueva dinámica laboral de manera abrupta y sin ningún tipo de lubricante. Y estamos descubriendo que, en términos generales, funciona y muy bien" (Ramió, 2020, p. 44).

Esta irrupción intempestiva abrió la puerta a un debate interesante, y, sobre todo, vital de cara al futuro: cómo el empleo público se adapta a esta nueva modalidad y cómo el Estado se apropia de una estrategia del sector privado y logra una nueva forma de competencia por los recursos humanos.

Francisco Velázquez López (2021) se pregunta, en este sentido, si el futuro va a acabar con el trabajo presencial. Para responderla, plantea que el modelo futuro, basado en la innovación, debe combinar ambos tipos de trabajo: presencial y teletrabajo. Más allá de que, DE FACTO, las capas directivas de cualquier organización ya venían combinando estas dos modalidades, y que el trabajo únicamente en línea será imposible de desarrollar para determinadas áreas de prestación de servicios, como los sanitarios, educativos, de seguridad o mantenimiento. Pero sí es posible que, en muchas áreas, cuyas tareas no requieren de una presencia efectiva en las oficinas públicas, o, al menos, no de forma rutinaria podrán, se podrán establecer formatos híbridos.

Estos procesos no son nuevos en el mundo corporativo. Según algunos estudios, datan de mitad de la década de 1970. Si bien incipientes, esos primeros intentos fueron creciendo y extendiéndose a lo largo de las décadas y al ritmo de los avances tecnológicos: computadoras portátiles, redes de internet, mayor velocidad de navegación, herramientas de trabajo remoto o almacenamiento en la nube. Sin embargo, el servicio civil continuó atado a

una cultura laboral basada en la rutina y el espacio compartido dentro de una oficina bien delimitada, cada vez más alejado de las experiencias del sector privado. Esto es una generalización, ya que, en muchas reparticiones públicas, se han llevado adelante procesos de transformación que han mejorado la eficacia y eficiencia de los servicios que prestan, y se han incorporados estrategias de trabajo remoto, en aquellas áreas, principalmente técnicas, que compiten de forma directa con el sector privado.

Estas primeras experiencias, aunadas a la crisis del COVID-19, dieron cuenta de que los procedimientos se pueden automatizar; la administración, repensar, y el empleo remoto, ajustar a nuevas realidades. “El trabajo remoto es una oportunidad y esa oportunidad no se debe desaprovechar, pero tampoco significa que mañana vayamos todos a trabajar mediante el trabajo remoto. Pero hemos descubierto que muchas cosas las podemos solucionar desde casa, desde nuestra casa de vacaciones o de la casa de nuestro familiar al que hemos ido a visitar” (Velázquez López, 2021, p. 124).

A riesgo de ser reiterativo, debo recalcar que la presencia de un servicio civil profesional se erige como uno de los requisitos de capacidad estatal, además de que, por otro lado, es uno de los pilares a partir del cual repensar y transformar las administraciones públicas en el siglo XXI. En relación con esto, la disrupción tecnológica probablemente impacte a futuro sobre el marco institucional de los agentes públicos, ya que, entre otras innovaciones, la robotización será también parte de este mismo proceso y afectará, en principio, a un limitado porcentaje de los actuales puestos de trabajo en el sector público. Esta robotización estará en línea directa con la forma en cómo se trabaja y, por tanto, pondrá en duda también el espacio físico donde se desarrollan las tareas.

Pero más allá del espacio físico, y la adaptación funcional necesaria, muchos analistas sostienen que el trabajar fuera del hogar es un imperativo de igualdad y ascenso social. Sin embargo, los estudios realizados recientemente afirman varios fenómenos que podrían contradecir esta visión. En primer lugar, un informe del BID de 2021 da cuenta de que las nuevas tecnologías y metodologías impactan en el mundo laboral al eliminar las barreras de acceso al trabajo, lo que genera nuevos empleos para personas que requieren algún tipo de flexibilidad de horarios que no conciben con los sistemas de trabajo presencial. En suma, no solo poder elegir dónde, sino también cómo y cuándo conectarse es muy atractivo para personas a cargo del cuidado de hijos pequeños o adultos mayores. Además, podría retener en el mercado laboral a adultos mayores o estudiantes que buscan empleos de tiempo parcial.

Japón es un buen caso de este fenómeno, los bajos índices de natalidad

y un envejecimiento natural de la población activa obligaron a los organismos públicos a alentar el teletrabajo como respuesta a esta situación. Así, se lo planteó como una estrategia para sumar a sectores que no participaban de la vida laboral de forma mayoritaria, como las mujeres con hijos pequeños.

El relevo generacional del que hablamos oportunamente es la contracara de la estrategia japonesa. Un estudio sobre las potencialidades del teletrabajo desarrollado por la consultora Randstad de 2019 señala que un 70 % de los encuestados desearía desempeñar sus tareas desde su casa u otras locaciones por fuera de la oficina. Esto se acentúa en sectores más jóvenes, sobre todo en el segmento entre 25 y 35 años, donde el número asciende a casi un 80 %. Los MILLENNIALS y CENTENNIALS entran en acción, se suman al mercado laboral y juegan un rol central en la cultura del trabajo.

Ahora ¿cómo impacta esto en el empleo público? Tiene diferentes aristas, algunas directamente ligadas y otras no. Desde luego, los Estados deberán tener presente tanto la estrategia de Japón como los datos que aporta Randstad, en función del natural relevo generacional. Pero también deberán trabajar por una estrategia general que les permita compatibilizar las aspiraciones y necesidades de nuevas generaciones en la prestación de servicios, apostando a sumar tecnología y una rápida digitalización que evite la presencialidad, además de incorporarlos como fuerza laboral activa.

La flexibilización de los regímenes laborales clásicos y la creación de nuevos esquemas que incorporen las aspiraciones y necesidades de las nuevas generaciones será la clave para este proceso. Retomando el informe de Randstad, el 78 % de los consultados considera que un trabajo más flexible contribuye a un mejor balance entre vida privada y empleo, mientras que el 80 % sostiene que el teletrabajo incrementa la creatividad, productividad y el nivel de satisfacción laboral.

Uno de los aspectos más llamativos de este estudio es el análisis etario: el 97 % de quienes se consideran teletrabajadores van de los 26 a los 35 años, siguiendo los de 36 a 45 años cerca de un 2 % y con porcentajes ínfimos los grupos de 18 a 25 años, de 46 a 55 años y de más de 55 años. El relevo generacional impone sus propias condiciones y obliga a los Estados a repensarse y generar estrategias innovadoras de cara al futuro cercano.

De todas formas, como mencioné, la estrategia en transición puede ser híbrida y compatibilizar el trabajo presencial con el teletrabajo. El mismo informe de Randstad muestra que el 97 % de quienes teletrabajan lo hacen al menos un día de la semana —en este guarismo está también incluida la media jornada—, “el 1,5 % ocupa dos días y el restante 1,5 % se reparte proporcionalmente para el tercero, cuarto y quinto día de la semana” (Val,2021,p.68).

Sobre estas nuevas visiones, opera la necesidad de lograr una mejor compatibilización entre vida personal y laboral, y los tiempos de desplazamiento son un aspecto favorable para quienes desarrollan el teletrabajo. Aquí es donde aparecen algunas implicaciones indirectas: los tiempos de desplazamiento para llegar a los lugares de trabajo, que traen aparejadas situaciones más allá de lo netamente laboral, como el impacto o la reducción del uso del transporte público y la movilidad urbana, que disminuye los niveles de contaminación y eficientiza el uso de la energía. Esto puede ser capitalizado, como sucede en algunos países, para generar procesos más complejos que permitan repensar las ciudades, la movilidad y la organización urbana y del transporte. Algo parecido está por suceder en Buenos Aires, donde el gobierno local apuesta a refuncionalizar el histórico sitio de oficinas dados los edificios en desuso producto de la refuncionalización del empleo. El objetivo es lograr convertir esta zona en área residencial y de usos mixtos, y profundizar el concepto de la CIUDAD DE 15 MINUTOS.

Por otro lado, es necesario repensar la lógica de localización ligada a la distribución del trabajo, ya que su futuro estará unido también a los servicios, y, por su propia idiosincrasia, no requiere de una presencia física del trabajador en el mismo sitio —ciudad, provincia, país— que el empleador. Países como la Argentina tienen una potencialidad extra al contar con vastas extensiones de tierras y centros urbanos distribuidos por toda su geografía. Un plan de teletrabajo a nivel general debería comprender esta realidad e impulsar el desarrollo de la infraestructura necesaria que permita crear oportunidades de empleo alejada de los grandes centros urbanos, especialmente de Buenos Aires y de sus zonas de influencia, rompiendo décadas de centralización. Esta estrategia permitirá también atraer y retener a trabajadores calificados que no quieren dejar su localización, además de tener el potencial de impulsar el crecimiento económico de esos lugares.

Retomando la idea de la compatibilización entre la vida laboral y la vida profesional, el estudio de Randstad muestra que “tener mayor tiempo libre” se ubicó como la segunda ventaja más relevante del teletrabajo, ya que fue considerado por el 51 % de las empresas. La Organización Internacional del Trabajo (OIT) resalta que otro aspecto que explica las jornadas de trabajo más extensas en el teletrabajo es la mayor capacidad de laborar independientemente de la ubicación. Así, según su informe de 2019, el tiempo que insumía desplazarse al lugar de trabajo se lo aprovecha para las primeras tareas de la mañana laboral, de manera que el tiempo de desplazamiento se convierte en tiempo de trabajo. En varios países de Europa, una mayor flexibilidad de este tipo es calificada de “importante” o “bastante importante” por el 79 %.

El informe de la OIT también menciona estudios desarrollados en nuestro país, en los Estados Unidos, Japón, Brasil e India que indican efectos positivos del teletrabajo sobre el rendimiento individual. En Europa, sobre todo en Francia, Suecia y Gran Bretaña, se vio una correlación entre el rendimiento y las horas de trabajo, de tal manera que una mejora en el primero se relaciona con mayores horas de trabajo y la capacidad de concentrarse en determinadas tareas por la falta de interrupciones que, normalmente, existen en el lugar de trabajo. Suecia impuso la idea de autonomía y flexibilidad, cuyo resultado fue que los trabajadores se sintieron motivados a teletrabajar, pudieron concentrarse mejor y terminar su trabajo fuera de las horas normales. El 80 % de los empleadores suecos afirmó que el trabajo ocasional de los empleados fuera de las oficinas en general resulta de mayor productividad.

Pero, por fuera de las cuestiones ligadas a la compatibilización entre vida laboral y personal, debemos entender el teletrabajo como una estrategia para captar nuevos talentos y desarrollar nuevas habilidades. La gestión de los talentos, la profesionalización y el trabajo ligado al conocimiento tienen ventaja sobre el resto de las áreas de trabajo. Del informe de la OIT, se desprende que el teletrabajo es más común en las tareas profesionales y con mayor nivel de capacitación, en detrimento de tareas manuales. De aquí que el mundo corporativo fuera pionero en buscar nuevas estrategias para retener talentos y para captar otros nuevos, enfocados en mayores grados de autonomía y gestión de la jornada laboral. Es una ecuación sencilla, dado que el mayor grado de capacitación o profesionalización y la opción del teletrabajo se transformó en una herramienta de negociación en los contratos laborales.

La OIT resalta este punto y agrega que las empresas encontraron en el teletrabajo una forma para mejorar los niveles de retención del personal y que, a su vez, se está convirtiendo en una estrategia de acción de los trabajadores cada vez más asidua, ya que les permite disponer de su tiempo diario para diversos propósitos en diferentes ubicaciones.

Pero, como mencioné, el mayor segmento de teletrabajadores se encuentra normalmente entre los denominados TRABAJADORES DEL CONOCIMIENTO, es decir, empleados altamente calificados, con frecuencia en cargos directivos y profesionales. Si tomamos datos de Gran Bretaña, se afirma esta tendencia en la que los empleados que trabajan principalmente en su casa y dependen del uso de TIC están ligados a las ocupaciones más profesionales: 18 % son directivos, 24 % tienen ocupaciones profesionales y 25 % están en ocupaciones profesionales y técnicas asociadas. Holanda también está en este camino: el 41 % de los empleados que usan TIC fuera de las dependencias del empleador son directivos y 24 % son profesionales.

Si entendemos que la administración pública deberá repensar sus perfiles, que la transformación digital impactará tarde o temprano y que una estrategia global y planificada achicará el margen de error, entonces hay que pensar cómo los Estados generarán las condiciones para atraer recursos humanos ligados a los procesos informáticos y tecnológicos. Por poner un ejemplo, las políticas de generación y publicación de datos y su aplicación a las políticas basadas en evidencia (en adelante, PBE) generan todo un ecosistema laboral que el Estado debe desarrollar y sostener. Actualmente, los datos crean un nuevo mercado laboral con gerentes de datos y equipos virtuales, que, desde cualquier lugar, puedan monitorear y observar el cumplimiento de metas y objetivos gubernamentales, la prestación de servicio o los comportamientos ciudadanos. Esto da cuenta de la oportunidad de crear nuevos perfiles y desarrollar nuevas capacidades en el seno del Estado, además de repensar las estrategias de trabajo al no necesitar ya agentes públicos con presencia en las oficinas, sino promover estrategias de teletrabajo dentro del Estado sin alterar la prestación de servicios.

Pero el cambio no solo debe circunscribirse a confinar el trabajo público en las casas, en una suerte de reproducción de las lógicas que operan en las oficinas públicas donde prima el apego a los procedimientos y hay desconexión con las demandas públicas. El desafío es, por tanto, lograr acoplar el teletrabajo y la modernización administrativa y generar una nueva cultura del trabajo estatal en función de las nuevas coyunturas. El futuro del trabajo es distinto al pasado, y no se habla de un cambio radical, sino de una evolución, natural y necesaria, hacia nuevas modalidades apalancadas en nuevas tecnologías impulsadas por la ERA META.

La última Carta del CLAD sobre la Innovación en el Sector Público remarca que “los despachos y las oficinas tradicionales de trabajo carecen ya de sentido ante la tecnología disponible, la necesidad de abordar una gestión del conocimiento de carácter compartido, de atender a nuevos proyectos de gestión que aparecen y desaparecen de manera muy ágil, etcétera”. Es imposible, por tanto, continuar aplicando las mismas recetas y las mismas estrategias de trabajo presencial que se desarrollaban en lugares físicos cuando estamos frente a una nueva realidad dominada por el teletrabajo. No se trata solo de una mudanza a otros espacios del trabajo rutinario, sino que debe pensarse cómo se organizan tareas y funciones en esta nueva realidad, donde lo que prima es la virtualidad sobre la presencialidad y donde el trabajo se define por lo que el trabajador realiza durante sus horas de servicio, no por el lugar en el que lo hace.

Esta transformación conceptual tiene varias implicancias. No importa

solo desde dónde trabajamos, sino también cómo lo hacemos. Y el cómo está ligado a la transformación digital, que requiere de servidores públicos con nuevas competencias que apunten al logro de resultados más allá del lugar donde desarrollan las tareas. Pulido, Llano y Iacoviello (2020) introducen el concepto de TELESERVICIO para pensar el teletrabajo en el ámbito estatal y apunta a la generación de una administración pública profesional que utilice las tecnologías de manera eficiente para dar respuestas de calidad a las demandas ciudadanas. La clave está en maximizar el uso de la tecnología, ya que, de esta manera, es posible alcanzar dos grandes objetivos: por un lado, la generación de canales de interacción directos con la ciudadanía y, por el otro, la rendición de cuentas.

Para concluir, las restricciones derivadas del COVID-19 y el impulso de las nuevas tecnologías nos han demostrado que, en términos generales, el teletrabajo funciona y, en muchos casos, lo hace muy bien. Ya no tenemos experiencias aisladas, sino que, como plantea Alejandro Estévez, la pandemia significó una gran auditoría para el Estado y, de ella, salieron experiencias de teletrabajo y trabajo híbrido con resultados sorprendentes.

La implementación de una modalidad de teletrabajo extendida y de largo alcance requiere de una definición clara de los detalles técnicos, operativos y de objetivos. Claro que esta estrategia implica repensar el acceso a internet, la seguridad de los datos, las transacciones, el equipamiento y tener políticas innovadoras para organizar el trabajo, además de medir resultados. Para esto, será vital generar nuevos métodos que permitan establecer metas y objetivos para controlar el trabajo y establecer un nuevo paradigma de empleo público. Ya no debe entenderse el trabajo en función del cumplimiento de horas establecidas en jornadas laborales rígidas, sino pensar en la prosecución de objetivos y el cumplimiento de metas.

Como vimos, el relevo generacional, el impacto de las nuevas tecnologías y la generación de nuevos perfiles complotan para repensar el trabajo en el Estado. El futuro del trabajo no es presencial. El desafío de la administración pública es ser un actor clave y con liderazgo de ese futuro.

A modo de cierre, hay dos cuestiones importantes que resaltar. No abordé en profundidad la política de género, pero los datos del ITEP dan cuenta de una paridad de género en el Servicio Civil de la Nación, donde la cantidad de mujeres en puestos civiles supera ligeramente a la de hombres. Sin embargo, a medida que avanzamos en un análisis detallado de la ocupación de los cargos de la Alta Dirección Pública o de toma de decisiones, y más aún en cargos políticos, sigue prevaleciendo una cultura ligada a resignar a las mujeres a espacios ligados a temas puntuales. Pero más allá de esta situación,

es necesario resaltar la importancia de la paridad de género en el servicio civil, que, a pesar de que aún no impacta en las capas directivas, implica una igualdad remunerativa de acuerdo con las leyes y normativas propias de la gestión pública: en el Estado cualquier trabajador o trabajadora que adquiere una categoría determinada recibe el mismo salario que otro u otra en su misma condición, sin importar el género, la edad o la orientación sexual. Este dato es importante porque da cuenta de cómo el sector privado debería imitar al Estado en algunos temas, puntualmente en los referidos a evitar la discriminación, y habla de una verdadera equidad.

Por otro lado, la persistencia de un Estado clientelar se aleja de los legados de la meritocracia y deteriora la calidad democrática que afecta tanto la eficiencia en la toma de decisiones como en la prestación de servicios de calidad. Por tanto, el teletrabajo debe también entender estos principios y pensar una estrategia de servicio civil, sin abandonar los criterios de mérito y transparencia e incorporar la idea de que una mejor democracia va de la mano de una política clara y sostenida en esta materia. Esto es contrario a la idea de que los errores o problemas en la administración pública son solo una cuestión del gobierno de turno o del gobierno anterior. La necesidad de políticas públicas de largo alcance, de decisiones compartidas entre el Estado, las universidades, ONG y entidades sindicales representativas impulsará un mejor servicio público.

Es preciso promover una gestión pública inspirada en valores, cuya dimensión ética no se agota en la definición de códigos de comportamiento, sino que implica la necesidad de pensar y desplegar una estrategia transversal a todas las instituciones que conforman el aparato administrativo como parte constitutiva del Estado, del gobierno y también de la democracia.

CAPÍTULO III. DEL ESTADO INTELIGENTE AL ESTADO INVISIBLE: LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE LAS PRÓXIMAS DÉCADAS

EL MODELO BUROCRÁTICO-ROBOTIZADO

En un libro de 2017, Carles Ramió, introduce una definición que me parece oportuna para comenzar este capítulo:

La administración pública es solo un instrumento, una variable dependiente de la política, de la economía y de la sociedad. Es un elemento no solo dependiente, sino de muy lenta reacción, que le cuesta adaptarse a los cambios. Pero es una variable dependiente que cuando responde es muy potente y puede condicionar, en positivo y en negativo, a la política, a la economía y a la realidad social. El futuro previsto en las próximas tres décadas se va a caracterizar por el cambio acelerado y turbulento (difícil de predecir) y por la gestión inteligente del conocimiento (sociedad del aprendizaje) que facilita la innovación

Como mencioné anteriormente, si algo va a caracterizar a los próximos años, y caracteriza al momento actual, es el avance y transformación exponencial de nuestras vidas, relaciones y forma de producción, por obra y gracia de la tecnología. El problema radica en cómo la administración pública, en tanto instrumento, brazo ejecutor e institución permanente del Estado reacciona ante esta coyuntura.

¿El problema es el Estado? No. ¿Es la administración pública? Tampoco. ¿Los gobernantes o los gobiernos? Quizás, pero no es un sí rotundo. El problema es la capacidad de adaptación, aprendizaje y liderazgos que estos tres actores institucionales asuman frente al cambio, inminente e imparable, que significa el avance tecnológico en todos los aspectos.

En una conferencia de 2020, Joan Subirats, hace una diferenciación muy interesante al afirmar que las plataformas digitales, el cambio climático o la pandemia superan en mucho la visión clásica de Estado y retoma los principios de Georg Jellinek sobre este: el territorio (elemento material), la población (elemento sustancial) y el gobierno o poder (o soberanía para Subirats) que sería un elemento formal. Desde su visión, las estructuras de decisión con mayor conocimiento sobre los problemas son aquellas que están dotadas de menor poder para decidir. El caso argentino es una muestra de ello: los municipios o los agentes de la administración pública, quienes tienen mayor conocimiento sobre los problemas, no tienen la capacidad de decisión para resolverlos.

Esto genera un doble proceso: el avance tecnológico se masifica a niveles que superan los límites estatales y rebalsa su capacidad de acción, mientras que los niveles con mayor grado de conocimiento o cercanía con los problemas no tienen el poder de decisión suficiente para implementar las soluciones necesarias. Incluso si repasamos la idea de Everett M. Rogers en *DIFFUSION OF INNOVATIONS* (1963), donde busca explicar la forma en que las innovaciones son adoptadas por una población o por las instituciones, vemos que la adopción de una innovación —una nueva idea, un cambio de proceso o una tecnología— es siempre difícil, aún si las innovaciones muestran ventajas inmediatas y visibles. Cualquier innovación requiere de un largo periodo de tiempo para ganar aceptación general para su adopción. También para Rogers hay un punto de crecimiento rápido, que suele ser en un lapso breve, y luego un crecimiento lento y sostenido con un tiempo largo. Esto contradice los cambios a los que nos tiene acostumbrados la era exponencial y peor aún, no podrá el Estado o cualquier institución absorber en los plazos necesarios los cambios de la ERA META. Esto se hace todavía más palpable en niveles con menor capacidad de decisión.

La propia transformación digital del Estado no es un proceso lineal. La incorporación de tecnologías de gestión ligadas a la institucionalización de procesos y métodos burocráticos, la incorporación de la máquina de escribir, la PC, la adopción de internet, el desarrollo de páginas webs, los trámites ONLINE o la AI dan cuenta de un proceso de varias décadas y de una capacidad estatal de adaptación y adopción de distintos tipos de tecnología. A su tiempo y a su ritmo, pero adopción al final.

Este breve recorrido da cuenta, como menciona Oszlak, de que los procesos de transformación digital de la administración pública lograron monopolizar todos los esfuerzos y acciones en materia de reforma estatal de las últimas décadas. Un trabajo reciente de Pando y Poggi (2020) resalta que

la gestión pública en América Latina no ha escapado a las profundas transformaciones que las incorporaciones de las TIC producen sobre su estructura y el impacto que tienen en el fortalecimiento de sus capacidades de gestión. Sin duda, que la incorporación y utilización de las TIC son una herramienta poderosa que permite aportar eficacia y eficiencia en la gestión pública, a través de la agilización de procesos, la simplificación de trámites, que por tanto redundan en una mejor rendición de cuentas, un fortalecimiento de la transparencia y un incentivo a la participación ciudadana (Oszlak, 2020).

Un punto central radica, justamente, en la velocidad de los cambios y en la rápida obsolescencia de los conocimientos incorporados que obligan a que las administraciones públicas tengan que orientarse cada vez más hacia el aprendizaje continuo. Carles Ramió (2017, p. 141) remarca que este proceso conlleva a pensar en la necesidad de incorporar nuevos valores para la nueva administración pública como la “seguridad, calidad, inteligencia, adaptabilidad al cambio, innovación y capacidad de aprendizaje”. El problema radica, entonces, en los enfoques y paradigmas que rigen nuestras administraciones públicas y no tanto en los cambios producidos. Los paradigmas sobre lo que se apoya la administración pública —ya sea el modelo weberiano o los aportes de la nueva gestión pública— no aportan los elementos necesarios para los nuevos valores que rigen hoy. El modelo burocrático de administración pública para Ramió aporta la seguridad, pero le cuesta lograr la calidad y, por su propia configuración, es absolutamente impermeable a la adaptabilidad y a la innovación, y resiste el aprendizaje.

El Estado en la ERA META deberá pensar en una nueva cultura de la administración pública, con nuevos valores, nuevas ideas y un enfoque ligado a la adaptabilidad, la calidad, la innovación y el aprendizaje.

En su último libro, Oscar Oszlak (2020), vaticina que los avances en AI modificarán los roles en el gobierno, así como en la relación que se da entre el gobierno y la ciudadanía. La AI, según este autor, automatizará el trabajo rutinario —y por tanto repetitivo—, que es una de las máximas dentro de la administración pública, sobre todo en sus áreas transversales: administración, recursos humanos, suministros o compras, entre otras. Este potencial de la AI permitirá liberar a los funcionarios públicos del papeleo diario que insume tiempo y esfuerzo, dejándolos más liberados para tareas que requieren una mayor calificación.

Desde luego, el rasgo característico y más crítico de la administración pública es el carácter repetitivo y estandarizado de sus tareas. Esto no le quita complejidad, dados los múltiples pasos y documentos que hay que incorporar de una manera ordenada para lograr una tarea eficiente, pero también,

como sostiene Ramió, anidan un sinfín de excepciones que requieren procedimientos especiales que atentan contra la estandarización y que tienen un carácter extraño. Pese a ello, este autor se suma a las ideas de Oszlak sobre AI al entender que es mejor que las actividades que implican acciones repetitivas sean desarrolladas por robots antes que por personas. En este sentido, el robot y la AI podrían representar la esencia de un empleo público fiable y neutral acorde al modelo burocrático, es decir, aquel basado en la repetición y la estandarización.

Retomando la idea del modelo típico weberiano de administración pública, de corte burocrático y ahora robotizado, estamos hablando de un sistema dirigido a garantizar la racionalidad de las acciones y de las interacciones de todos sus participantes. Pero el objetivo final de este tipo ideal se centraba en suprimir los procesos de libre elección de aquellos factores considerados irrelevantes para el objetivo con el que fueron establecidos, es decir, eliminar cualquier tipo de emoción, creencia o valor particular de quien lleva adelante ese proceso. No se puede pedir a un agente público que sea un autómatas, si bien el sistema burocrático, sobre todo en el pensamiento de Weber, estimulaba una conducta racional (Ramió, 2017). El robot, la AI y los algoritmos no tienen ese problema, no sienten, no tienen valores personales y, sobre todo, no expresan emociones. Aseguran, entonces, las pretensiones básicas del sistema burocrático clásico: ¿Weber pensaba ya en los albores del siglo XX en una robotización de la administración pública? No lo sé, no hago historia contrafáctica ni ciencia ficción. Pero si algo es claro es que la robotización de determinados procesos administrativos es compatible con el tipo ideal de burocracia weberiana.

Como ya se dijo, los avances en materia de digitalización, el impacto de las TIC y el BIG DATA sobre las funciones estatales revisten una importancia mayúscula sobre la administración pública y los procesos gubernamentales. Más allá de entender que la robotización y automatización han generado desplazamientos laborales en las décadas precedentes, el empleo público sigue teniendo componentes propios que permiten que la digitalización y la robotización optimicen la labor de sus agentes, con escasos márgenes para el reemplazo en sus funciones. Esto no quita que en las próximas décadas el eje de la discusión cambie rotundamente. Por el momento, la incorporación de tecnología en el sector público ha sido una aliada para el desempeño de las funciones de los agentes estatales y los esfuerzos del último lustro se han centrado en la despapelización y la agilización de los procesos administrativos, con el foco puesto más en la prestación de servicios al ciudadano que en los empleados estatales.

En este devenir, no importa el HACIA DÓNDE VA la administración, sino comprender el DE DÓNDE VIENE. Para Pulido, Llano y Iacoviello (2020, p. 283), “el patronazgo, el corporativismo y la excesiva rigidización han moldeado las trayectorias de reformas administrativas regionales, favoreciendo la inestabilidad, superposición y fragmentación de los cambios institucionales”. Esto produce una excesiva e innecesaria politización de la burocracia que deforma su objetivo final y sus valores básicos. Sin duda, como señalan las autoras, la transformación impulsada sobre la base de una incipiente robotización y la incorporación de nuevas tecnologías, como la AI o el BLOCKCHAIN, permiten deconstruir los diseños institucionales clásicos y petrificados para diseñar nuevos modelos de administración de cara a las demandas ciudadanas, prestar servicios de calidad y con el foco puesto en el desempeño.

Por último, la robotización de la administración pública nos conduce a una encrucijada. Las administraciones públicas, como ya sabemos, representan un vehículo de expresión de los valores y las preferencias de los ciudadanos. Su accionar impacta de lleno en la ciudadanía y transmite a la sociedad valores, principios y creencias, utilizando como canal las políticas públicas. Los procesos modernizadores que hemos descrito en ocasiones implican que se modifiquen algunos medios tecnológicos, organizativos y procedimentales que tienen impactos decisivos y transformadores de la sociedad. En resumen, la administración pública construye ciudadanía, transmite determinados valores y creencias que permiten ordenar “el espacio de convivencia de acuerdo con los principios de la ideología dominante en cada momento. Esta actividad de la administración pública es una verdadera política cultural que emana del centro política” (Arenilla Sáez, 2014, p. 24). La robotización no afecta esta idea, sino que la complementa. Como veremos a continuación, la construcción de un Estado digital y la consecución de desarrollar Estados inteligentes no son más que la proyección de los valores de la sociedad actual, la representación de las nuevas creencias de la ERA META, el resultado de procesos sociales reestructurados en función de la tecnología y el impacto de la tecnología de alta complejidad con la que dejamos huellas en el mundo actual y para las generaciones futuras, como plantea Flavia Costa en TECNOCENO.

LA DIGITALIZACIÓN Y ROBOTIZACIÓN DEL ESTADO

El modelo burocrático weberiano parece ser el corsé perfecto para robotizar la administración pública, no hay duda de ello. Por tanto, la nueva

tendrá robots. Como plantean Crisconio y Solano, los robots convivirán con funcionarios y habrá una virtualización de la función pública. ¿Esto será un problema? No. Así como se robotizaron aspectos de la economía, con la introducción de mecanismos de pagos digitales o la irrupción del cajero automático, o la producción industrial con el impacto de las sucesivas revoluciones industriales, o hasta la robotización de las tareas domésticas, y no hablo de Robotina de los SUPERSÓNICOS —CENTENNIAL, no lo entenderías—, sino de la aspiradora o los robots de cocina, la administración pública deberá ser innovadora para asimilar y dirigir este cambio, que, por otro lado, es inevitable.

No deberíamos pretender que, en el futuro, la administración pública hiciera lo mismo que estamos haciendo, pero tampoco que lo hicieran máquinas o robots, y generar procesos masivos de desempleo o relegar a los agentes públicos. Por el contrario, debemos pensar cómo utilizar todos estos robots para ayudar a las personas, para producir procesos de innovación que permitan brindar servicios de calidad, para hacer las cosas más fáciles para los ciudadanos y enfocarnos en inventar nuevas soluciones para problemas existentes.

Coincido con Oszlak en que la clave es la conjugación de procesos de robotización y de introducción de AI con las capacidades personales —humanas, en este caso—, es decir, un esquema que se base en las personas, que les permita ampliar sus capacidades humanas al interactuar con máquinas, robots o nuevas tecnologías. La administración pública del FUTURO —cercano, muy cercano dada la rapidez del cambio en las sucesivas eras— debe centrarse en identificar aquellos mecanismos que nos permitan incrementar las capacidades personales de los equipos trabajando en red y permiten “mejorar el desempeño y la prestación de servicios, contando con asistentes digitales y máquinas capaces de aprender para amplificar las fortalezas de los equipos, mitigar déficits de capacidad e incrementar la eficacia” (Oszlak, 2020, p. 106). No dejemos de lado la idea de Costa, donde los sistemas que operan en el futuro de la robotización en la administración pública y que incorporan aspectos de AI operan a partir de algoritmos que reproducen los sesgos cognitivos y culturales de sus programadores.

Pero el primer paso es comprender cómo el Estado incorpora estos procesos de robotización, y el comienzo es pensar el Estado digital, y la incorporación de tecnologías que lleven al Estado de su matriz burocrática, atada al proceso y al papel, a un escalón digital solo con incorporación de herramientas que permitan sistematizar la administración, no robotizarla o volverla inteligente, ya que esto vendrá en etapas posteriores.

Para Ramió, la burocracia es como el colesterol. Como en el cuerpo

humano, hay colesterol bueno o del tipo funcional, ya que su característica es que provee de seguridad jurídica a las instituciones públicas. Pero también existe el colesterol malo, que es el que asfixia y pone trabas haciendo los procesos más lentos con una batería de controles EX ANTE, durante y EX POST. Retomando los ejemplos de la biología, en caso de un exceso de colesterol malo y un posible accidente cerebrovascular, la medicina implementa el uso de tecnologías como el STENT. La burocracia debería, por tanto, buscar este mismo camino, y en la digitalización y posterior robotización tiene esos STENTS que permiten mayor fluidez aseguran la eficacia en su accionar.

Retomando el planteo, y pensando desde la lógica de implementación de políticas públicas como un conjunto de acciones concatenadas, no podemos obviar un orden lógico y secuencial que permite digitalizar las administraciones públicas para luego sumarles nuevas tecnologías que permiten construir Estados inteligentes. En este sentido, suscribo al planteo de Ramió cuando sostiene que podríamos pensar que una implementación sería de la robótica y de la AI por sí solas pueden lograr un salto de calidad si nos enfocamos no solo en el cambio tecnológico, sino como un cambio de paradigma, conceptual y estratégico sobre la administración pública. El impacto sería negativo y, como mencioné anteriormente, la curva de implementación no tendría un crecimiento exponencial, acorde con la transformación digital en otros ámbitos.

Por eso, debería pensarse la situación de manera inversa, ya que lo mejor en estos casos sería digitalizar, en primer lugar, aquellos procesos existentes y luego emprender la tarea de plantear su reingeniería o la incorporación de AI para mejorar la gestión. Si repensamos el funcionamiento de la administración pública en su organización burocrática, como una tecnología basada en tareas repetitivas y documentos que conformar procesos, esta visión permitirá una revolución al automatizar aquellos componente inherentes a la burocratización y la repetición y abrir la chance de analizar los procesos y de sumar AI para mejorar la calidad de prestación de los servicios derivados de estos.

Nada de esto es ciencia ficción ni caso aislado de la realidad. Es en gran medida lo que promovió el Plan de Modernización del Estado, implementado en la Argentina a partir de 2016. Este Plan se centraba en una idea básica, según la cual la dimensión organizacional del Estado se encontraba en su mayor parte ordenada burocráticamente y que, como explica el trabajo de Pablo Clusellas, Eduardo Martelli y María José Martelo, partía de la idea de una burocracia como relaciones sociales jerárquicas formalmente establecidas por medio de reglas explícitas.

Los propios funcionarios que diagramaron e implementaron este plan entienden que este tuvo como base el concepto de GOBIERNO ELECTRÓNICO (E-GOVERNMENT), que fuera un medio para generar una transformación dentro de la administración. El objetivo final de este plan era alcanzar un gobierno inteligente (I-GOVERNMENT) (Clusellas y otros, 2019). Debemos comprender al Estado como un gran centro de procesamiento, donde la tecnología informática es la forma más eficiente de manejar esos enormes volúmenes de dato e información, razón por la cual tiene tanto sentido pensar en término DE E-GOVERNMENT como paso intermedio para alcanzar un I-GOVERNMENT (Clusellas y otros, 2019).

El gobierno electrónico hace referencia a la informatización y al uso de las tecnologías de la información y la comunicación en los procesos de la administración pública. Para Oszlak, la transformación digital de la administración pública se ha convertido en una de las áreas de reforma estatal con más avances en este siglo, pero también es cierto que la mayoría de los avances y éxitos que la administración pública ha logrado en esta materia se da de la mano intensiva de las TIC, en la medida en que son poderosas herramientas que agilizan los procesos y de esa forma permiten que la gestión pública alcance mayores niveles de eficiencia y eficacia a través de simplificación de trámites y de la participación de la ciudadanía en los mecanismos de rendición de cuentas, lo cual, a su vez, ayuda a fortalecer la transparencia.

Pero hay un riesgo en este proceso, como resaltan Gil-García y otros. El primero es creer, de forma optimista y reduccionista, que la tecnología puede resolver problemas que no son solo tecnológicos, lo que conlleva a que se intente aplicar tecnología para solucionar problemas que requieren atención y soluciones de tipo institucional, organizacional y de políticas públicas. Este es un límite del gobierno electrónico y un primer paso del gobierno inteligente. Pero también, como plantean Clusellas y otros (2019), podríamos entender que son inteligentes las organizaciones que hacen uso de los avances tecnológicos para mejorar su capacidad de dar respuesta al ciudadano y potenciar el trabajo interconectado de sus distintas áreas.

De cara a estos procesos, el gran desafío de cualquier gobierno radica en identificar los espacios donde la implementación de estas tecnologías promuevan verdaderos procesos de innovación y de mejora de los servicios estatales.

La digitalización del gobierno implica, según el informe de la ONU sobre e-Gov, cuatro aspectos: el nivel de disponibilidad de información básica sobre los servicios en línea, la existencia de tecnología multimedia e interacción con los ciudadanos, el uso de internet por el gobierno nacional para

la prestación de servicios y la solicitud ocasional de contribuciones en asuntos de interés público, y un nivel de conexión de funciones de servicio público del gobierno nacional y consulta habitual con los ciudadanos de temas relativos a las políticas públicas (Gil-García y otros, 2017). Estos puntos fueron claramente atacados desde los procesos de modernización de diferentes países para lograr una digitalización de la gestión como un paso inevitable a la mejora de los servicios de cara al ciudadano.

Si pensamos en E-GOV, recurrentemente aparecen ejemplos de Singapur, Noruega y Estonia como referentes superiores de gobiernos digitales y que se presentan como inalcanzables (Clusellas y otros, 2019). Sin embargo, la estrategia de digitalización que se implementó en la Argentina da cuenta de la posibilidad de avanzar en esta línea, sin mayores problemas, siempre siguiendo la línea de Ramió de digitalizar primero para luego pensar en otros procesos como la incorporación de AI. Uruguay es otro ejemplo de digitalización de la gestión atada a una política de largo plazo y que ha desarrollado una agenda digital muy ambiciosa y con la implementación de proyectos innovadores en materia de TIC y administraciones públicas.

La diferencia entre países no radica solo en los comportamientos culturales o en sus fortalezas institucionales, sino como plantean Clusellas, y otros, está en la disciplina de hacerlo y en no caer en pensar que no se puede, que no va a pasar por las condiciones que tiene el país o que, simplemente, “no es para nosotros”. La irrupción de las nuevas tecnologías, la decisión de gobiernos diferentes de sumarlas a la gestión dan cuenta de que esto puede ser posible en todos los Estados. La digitalización de los gobiernos es hoy una realidad y también un requerimiento de una ciudadanía, que, sobre todo, a partir de las restricciones por la pandemia del COVID-19, se ha acostumbrado a la tramitación digital.

No hay dudas de que el plan argentino logró sumar herramientas tecnológicas para aquellas aristas de la burocracia donde la tecnología por sí sola podía dotar de agilidad y eficacia a los procesos rutinarios, y que fue una solución en la crisis del COVID-19. Sin embargo, la digitalización por sí sola no resuelve problemas de la burocracia, y se requiere, como plantean Oszlak, Ramió, y Gil-García y otros, de otras herramientas que hacen al gobierno digital, pero que no se solucionan con incorporar TIC. Podemos digitalizar documentos, como hizo la Argentina con la implementación de Sistema de Gestión Documental Electrónica (GDE), se pueden automatizar procesos gracias a esos sistemas, pero no se los pueden agilizar si no se piensa en una tecnología de gestión que no dependa de un sistema o robots.

La desburocratización no hace a sistemas puntuales, sino a cambios

normativos que implican que se eliminen tareas, tales como dejar sin efecto la necesidad de realizar un determinado trámite, o en un caso extremo, suprimir un organismo. Para ello, y como paso para tener un Estado inteligente, se requiere de un análisis global y de la voluntad política para hacerlo. Pero desburocratizar no es solo normativo y repensar procesos es también evitar la acumulación de información en compartimentos estancos, sin conexión con otras áreas. El principio ONCE ONLY, o principio de una sola vez, establecido por Estonia es la punta del ovillo y contempla que ningún organismo del Estado puede pedirle al ciudadano un dato que otro organismo ya tiene. El Estado acumula miles y miles de papeles sin analizar la utilización que cientos de áreas podrían darle a esos documentos. Un buen punto de partida es plantear la necesidad de que las administraciones públicas intercambien la información pública que produzcan entre sí, y que permitan una interoperabilidad de los sistemas y de la información que asegure trámites más ágiles, y la acumulación de pasos burocráticos.

Estos avances no son solo meros postulados teóricos. Estonia pensó en una administración pública enteramente digital y el desarrollo de un sistema de interoperabilidad que resguarde datos y documentos, pero que asegure la desburocratización, como una estrategia para fortalecer su gobierno en una coyuntura económica adversa. Se calcula que hoy esto le permite ahorrar un 2 % del PBI en materia de sueldos, gastos de tramitación o papel. Esta misma experiencia fue puesta en práctica en Brasil, donde mostró un impacto fiscal positivo, ya que a nivel federal “reportó ahorros fiscales de US\$92,5 millones tras la digitalización de 1116 servicios entre enero de 2019 y enero de 2021” (Crisconio y Solano, 2020, p. 141). Y no incorporamos aquí los tiempos de tramitación, que, más allá de los efectos fiscales y económicos, son el verdadero impacto positivo de los procesos de digitalización. La burocracia no solo debe ser eficaz y eficiente, sino que debe ser ágil.

DE LA DIGITALIZACIÓN AL SMART GOVERNMENT

Vamos a hacer una diferenciación clara, sobre la que volveremos a lo largo de este capítulo y de otros: gobierno digital (E-GOV) y gobierno inteligente (SMART GOVERNMENT) no son lo mismo. El primero hace referencia, como ya mencioné, a los contenidos digitales ofrecidos por las administraciones públicas en internet, sobre todo, mediante páginas y portales web, y a la incorporación de forma incipiente de TIC en los procesos burocráticos (Gil-García y otros, 2017; Oszlak, 2020). Gobierno inteligente es una nueva generación

de gobiernos y administraciones públicas que utilizan de “forma sofisticada las tecnologías de información y comunicación para interconectar e integrar información, procesos, instituciones e infraestructuras físicas para servir mejor a sus comunidades” (Gil-García y otros, 2017, p. 502). El gobierno inteligente engloba en gran parte las ideas del gobierno digital y es un paso más. Este paso requiere de lograr ser eficaz a partir de los beneficios que ofrecen la tecnología y la conectividad, y cumplir con el requisito de interoperabilidad, tal como explican Clusellas y otros.

La clave es el uso de datos, la implementación de AI en los procesos y una robotización inteligente de la gestión. Los datos deben tener un uso “inteligente, transversal, y transparente en el manejo de datos, información y recursos escasos que deben ponerse al servicio de la ciudadanía” (Crisconio y Solano, 2020, p. 145). El Estado debe administrar problemas y situaciones más complejas derivadas del impacto de la tecnología en todos los aspectos de la vida, su verdadera inteligencia radica entonces en asumir esos problemas de forma eficiente y ágil, utilizando la menor cantidad posible de recursos. La interoperabilidad y la aplicación de AI requiere, a su vez, de desarrollar nuevas capacidades, perfiles y competencias en el ámbito de la administración pública.

Carles Ramió entiende que, más allá de la digitalización y la generación de nuevas capacidades, hay otras dos fases que nos llevarán a desarrollar Estados inteligentes. La primera de estas dos etapas es la automatización cognitiva, que comprende la entrada y salida de datos en cualquier formato, la automatización de actividades mediante el uso de algoritmos o la incorporación de asesores inteligentes o mejoras centradas en la calidad (Ramió, 2019). En resumen, los datos por sí solos no alcanzan para convertir un Estado en SMART GOVERNMENT. Se requiere también de procesos de aprendizaje y la automatización de tareas.

A esto se suma la incorporación de AI, que agrupa el reconocimiento y procesamiento de lenguaje natural, y asegura la capacidad de trabajar con grandes volúmenes de datos, ya sean estructurados o no y permite, por un lado, el análisis predictivo basado en hipótesis; y por otro, las capacidades avanzadas de aprendizaje y mejora del rendimiento (Ramió, 2019, p. 79). El futuro ha llegado. La AI hará posible predecir posibles, tomar decisiones basadas en el análisis de grandes cantidades de datos y tener capacidad de aprendizaje para la mejora de los rendimientos.

La implementación de tecnologías inteligentes en el ámbito público permitirá lograr una mayor calidad institucional y, a su vez, asegurar una mejora en los servicios que presta el Estado, mejorar la calidad de las políticas y de

los servicios y optimizar los procesos de decisión y de control. En suma, como sostiene Ramió, alcanzar el buen gobierno y lograr una buena administración.

Mucho de esto ya ocurre a niveles micro. La IoT habilita a no solo recopilar datos, sino también la interconexión entre instrumentos y el estudio de comportamiento. Esto permite una toma de decisiones mucho más certera y, sobre todo, basada en evidencias concretas.

Para todo esto, se requiere de una verdadera decisión política de avanzar y sostener procesos de educación que permitan disminuir la brecha digital, como ocurrió en Estonia. Existen vastas experiencias de incorporación de tecnología en el Estado, de digitalización de procesos administrativos y de virtualización de trámites. Como plantea Francisco Velázquez López, para las cuestiones de carácter fiscal, la mayoría de los países cuentan con sistemas informáticos o desarrollos digitales complejos. Esto promueve la utilización de pagos virtuales para los impuestos o tributos. Ahora, como se pregunta Velázquez López (2020, p. 131), “¿por qué no podemos hacer todas las demás cuestiones relacionadas con registros civiles o certificados de nacimiento, o los certificados vinculados con la educación, entre otras?”.

En este sentido, coincido con el trabajo del INAP de España en cuanto sostiene que el desarrollo de un Estado inteligente debe tener un objetivo claro: reducir los tiempos de trámites, mejorar la eficiencia y controlar los servicios públicos a través de la tecnología, para liberar a los recursos humanos a tareas de más alto valor y aquellas que no pueden ser reemplazadas por un robot o por AI y promover un nuevo tipo de atención ciudadana.

En palabras de Oszlak, la AI, la automatización de los procesos y el uso de los datos como herramienta para la medición y el análisis de impacto de las políticas públicas dominarán los esfuerzos por mejorar nuestros Estados y nuestras administraciones públicas en los próximos años.

La interoperabilidad, como vimos, es el carácter distintivo de este proceso y tiene como misión lograr optimizar los tiempos de tramitación, dotar de inteligencia los procesos administrativos y evitar la burocratización excesiva por falta de información compartida. Es también el camino para que el Estado pueda convertirse en un Estado inteligente que utilice los datos que genera y posee para mejorar la calidad de sus servicios.

La digitalización de los procesos a partir de la incorporación de TIC en la administración pública, la robotización de tareas, la implementación de procesos de publicación de datos con su respectiva generación y recopilación, la incorporación de AI, y el desarrollo de estrategias de interoperabilidad serán el camino secuencial para pasar de un Estado digital, a un verdadero Estado inteligente. Pero hay todavía más, y es que mientras los Estados intentan llevar

adelante esta agenda, están insertos en una coyuntura dominada por la incertidumbre y “los próximos años las exigencias de la gestión pública serán mucho mayores, dada la vertiginosidad de las transformaciones que caracterizan al desarrollo científico y tecnológico” (Oszlak, 2020, p. 116), que no sabemos qué deparará mañana ni dónde nos llevará a futuro.

Para concluir, el problema de los Estados para ser verdaderamente inteligentes recae en su capacidad de adaptación a las tecnologías disruptivas y esto lleva la disyuntiva de avanzar hacia lo desconocido y lo incierto con alto grado de riesgo o mantener el estado actual de las cosas. Pero, a diferencia de lo que plantea Oszlak con el dilema de la caja de Pandora que pone en jaque a los Estados, el carácter exponencial de la transformación digital y el alcance global que internet le imprime a estos cambios, hace que los Estados no tengan la posibilidad de mantenerse quietos o alejados de estos procesos, que son ahora promovidos por los propios ciudadanos e impulsados por una nueva generación de nativos digitales ávidos de soluciones innovadoras para problemas viejos. Como planteó la exsecretaria de Estado de Bill Clinton, Madeleine Albright: “Nos enfrentamos a problemas del siglo XXI, con ideas del siglo XX e instrumentos del siglo XIX” (Subirats, 2020). No podemos resolver los problemas que conlleva la ERA META con instrumentos de la era exponencial y con ideas de la era contemporánea.

EL ESTADO META: ¿ESTADO INVISIBLE?

Imaginemos la siguiente escena. Nos levantamos, tomamos nuestro baño de rigor, nos vestimos y consultamos la agenda del día. Hoy debemos renovar la licencia de conducir, el pasaporte y pedir una receta de ese medicamento que tomamos usualmente. Ahora pensemos que podemos hacer todo eso mientras desayunamos. Sí, mientras desayunamos. Y no una larga pava de mate, sino un simple café. Imaginemos, además, que esas actividades ya están cumplidas para cuando vamos a preparar el café. Dejemos de soñar, porque esa es la realidad del 90 % de los ciudadanos de Estonia, el llamado “país más digital del mundo”.

La gran lección que nos brinda Estonia es que, a pesar de las condiciones adversas luego de su independencia a principios de los noventa, lo que le permitió superar estas circunstancias fue la decisión unificada de sus dirigentes de apostar por la innovación. La innovación en el ámbito público es, por un lado, el resultado del equilibrio entre el deber de mantener la estabilidad de las regulaciones, especialmente para el ámbito económico privado y, por

otra parte, la necesidad de desarrollar nuevas formas de abordar los problemas de la sociedad. No podemos pensar los servicios que presta hoy un gobierno solo desde la simple visión de una guía de trámites en una página web. Es un primer paso, pero la coyuntura demanda más. Necesitamos de Estados que, como Estonia, apuesten de forma sostenida hacia la digitalización, y no como una política aislada.

Hay que innovar, pero la innovación en la administración pública siempre tiene un freno y es lógico que lo tenga, sobre todo en aquellas cuestiones que se realizan en función o relacionadas con la actividad de carácter privado, porque las regulaciones tienen que ser estables o deben tener una cierta estabilidad. No se pueden cambiar todos los días las normas de funcionamiento, ni pretender tener Estados inteligentes sin políticas sostenidas en el tiempo.

El término GOBIERNO ELECTRÓNICO se comenzó a utilizar a fines de 1990, y su concepto básico era vincular la promoción de una administración más eficiente y transparente a partir del uso e incorporación de nuevas tecnologías. Pasaron casi 25 años y también pasamos de páginas webs sostenidas en la web 1.0 a una revolución de contenidos y posibilidades ligadas a las webs 2.0 y el desarrollo de herramientas digitales de todo tipo. El futuro nos depara la web 3.0 y el metaverso. Y los Estados han tenido casi 30 años para entender estos procesos y para adecuar estructuras y generar políticas de transformación del sector público. Este tiempo también les enseñó que deben ser actores activos, no tener una actitud pasiva y ser quienes lideren estos procesos.

Pero miremos el vaso medio lleno. Los gobiernos han comenzado a destinar más recursos a la dotación de infraestructura tecnológica, incluso como plantea Velázquez López (2020), han comenzado procesos de incorporación de HARDWARE o SOFTWARE a fin de adaptarse de manera más eficaz al trabajo remoto, lo que demuestra que comienzan a prepararse para lo que viene, pero esto es solo el comienzo. La pandemia nos enseñó que esto es solo el comienzo, y que puede incluso extenderse a límites que no habíamos imaginado.

Y ese límite no conocido genera que el Estado deba navegar en la incertidumbre derivada de los cambios exponenciales que generan tensiones que es necesario resolver. Esto afecta no solo al Estado, sino a todo el sistema en general, los cambios experimentados por la sociedad en las últimas décadas han puesto en jaque hasta a las instituciones de la democracia liberal. Sin duda, comprender el gobierno electrónico como la base del gobierno inteligente es comprender que, más allá del uso de la tecnología en los procesos burocráticos, se debe avanzar hacia procesos de gobernanza electrónica o e-Gobernanza,

como menciona el trabajo del INAP de España. La e-Administración se refiere a la oferta de servicios por parte de la Administración e incluye "información, comunicación, transacción e integración" (Arenilla Sáez, 2014, p. 63).

Debemos entender la administración pública como una fábrica que suministra bienes y servicios a la sociedad, y hoy la generación de esos bienes debe ser acorde con las nuevas demandas e incorporar todas las tecnologías disponibles. El presente y el futuro de las administraciones demanda mayor flexibilidad para la innovación y la creatividad, y no podemos reparar en su carácter burocrático si pretendemos avanzar en esa línea. Como sentencia Ramió, la administración del futuro va a ser una combinación compleja entre normativas y los algoritmos a los que debemos vigilar para sostener los principios de neutralidad, igualdad y equidad.

Hay que salir del paradigma de la reforma basada en la modernización y pensar en el futuro del Estado en clave de la nueva era. La ERA META. El mundo inmersivo. Ser audaces como Estonia y promover trámites ágiles e invisibles como veremos más adelante, alentar a la trazabilidad e integrabilidad digital que permita al ciudadano evitar la burocracia innecesaria y, sobre todo, avanzar hacia el metaverso sin miedo.

¿Esto es ciencia ficción? Claro que no. Corea del Sur y China, dos potencias tecnológicas indiscutidas y que han hecho uso de las herramientas tecnológicas como pocos en función de paliar la crisis del COVID-19, ya avanzan en esa línea. Saben que el futuro de la era exponencial es el mundo inmersivo y avanzan en planes para generar oficinas públicas en el metaverso.

Corea del Sur comenzó ya un camino para volcar al metaverso trámites y oficinas públicas y generar un nuevo Estado inmersivo. Su capital, Seúl, apuesta a crear una réplica virtual de la ciudad en el metaverso que podría estar operativa para 2026. El objetivo es que todos los ciudadanos puedan asistir a los organismos virtuales para realizar cualquier tipo de trámite estatal, desarrollar negocios e incluso visitar el patrimonio histórico y cultural. Este proyecto también planea tener una oficina virtual del alcalde y un laboratorio FINTECH.

Shangai, en China, avanza en esa misma línea buscando concretar un plan a cinco años y abrir sedes digitales de sus instituciones y agencias gubernamentales en el metaverso para prestar servicios públicos, tener espacios de ocio social y hasta juegos en red.

Pero también países como Barbados, una pequeña isla, se suma a la tendencia de tener un Estado en el metaverso y anunció la apertura de su propia embajada en uno de los mundos digitales más populares donde ofrecerá sus

servicios consulares en este entorno. El tamaño no es ya un impedimento para avanzar en políticas de digitalización de la gestión.

El metaverso nos impone nuevas realidades, nos lleva a mundos virtuales que darán a los ciudadanos aquello que esperan del Estado: eficiencia, agilidad e inclusión. El Estado inteligente es solo un paso más y requiere de robots, servicios digitales, innovación, algoritmos, AI, políticas de datos y de interoperabilidad para construir un Estado invisible en términos burocráticos, que, como Estonia, nos permita resolver una cantidad de trámites y recibir servicios, sin siquiera saber que lo estamos haciendo.

CAPÍTULO IV. SERVICIOS PÚBLICOS EN LA ERA INMERSIVA: EL ESTADO COMO PLATAFORMA

En el capítulo anterior, imaginamos una situación idílica donde una persona había resuelto todos sus trámites del día antes de levantarse de la cama. ¿Esto es posible? Sí. Estonia logró tener altos niveles de digitalización, y que los trámites se vuelvan invisibles. Esto pone en duda el Estado tal como lo conocemos y nos obliga a pensar una nueva forma de organización en los servicios que presta.

En el caso opuesto, encontramos a Domitila Murillo, una señora de 70 años de Bolivia que, en 2011, necesitaba renovar su cédula de identidad. Para ello, tuvo que desplazarse por distintas ciudades y reunir todos los papeles que le pedía el Estado: recorrió un total de 900 km. Cada trámite representaba filas, esperas y nuevos requisitos. Después de casi 11 meses de trámites, y en medio de la desesperación, Domitila accedió a pagar un soborno al policía que le solicitó dinero a cambio de agilizar las gestiones (Roseth y otros, 2018).

Esto que podría ser un guion de una serie de Netflix para la región es la triste realidad de un caso verídico. Domitila murió dos semanas después de recibir su cédula. Parece una parodia sacada del infierno de Dante, pero no lo es. Esto fue documentado por el BID en la investigación sobre experiencias que llamaron EL PEOR TRÁMITE DE MI VIDA. Y no es distinto de lo que nos sucede a muchos ciudadanos, incluso cuando el Estado reclama documentación que en la mayoría de los casos genera y archiva él mismo.

En este mismo trabajo, el BID identifica que un ciudadano promedio de América Latina hace cerca de cinco trámites al año. Los trámites cumplen una función básica: conectan a las personas y a las empresas con el Estado. En un mundo ideal, serían intuitivos, rápidos, transparentes y, por supuesto —salvo

excepciones, como trámites exprés— deberían ser gratuitos. Estonia logró gran parte de esto; otros países han avanzado mucho, aunque todavía falta.

No es un capricho o un planteo académico. Contar con trámites ágiles tiene un gran impacto positivo en el clima de negocios de un país, así como en la percepción de la ciudadanía sobre el gobierno y el acceso a servicios y programas públicos de primera necesidad. Cuando los trámites son eficientes, ganamos todos. La reforma que debería hacerse de forma urgente es la simplificación y digitalización de los trámites en los tres niveles de gobierno — nacional, provincial y municipal—. La dispersión estatal entre niveles también atenta contra la agilidad de los trámites, porque suma burocracia, además de requisitos e involucra nuevos actores.

Cada año, el Banco Mundial publica el ranking Doing Business, que mide la facilidad para hacer negocios en un país. Cuanto mayor es el índice de un país, más propicias son las reglamentaciones para la actividad empresarial. El índice se obtiene a partir de diez indicadores que miden la facilidad o complejidad para hacer negocios y trámites.

En el informe de 2020, la Argentina se encontraba en el lugar 126 de este ranking, mientras que Uruguay y Chile en los puestos 101 y 59, respectivamente. Distintos son los casos de Nueva Zelanda, que lidera el ranking en el puesto 1, y de países como Estonia, Finlandia, Alemania y Canadá, que rondan entre los puestos 18 y 23. La digitalización de la burocracia y la simplificación de los trámites tiene un impacto positivo sobre el clima de negocios, y por ende, sobre la competitividad de los países.

Un claro indicador de este último punto es el informe de competitividad global que, año a año, publica el FEM. Este informe, dividido en varios pilares, incluye en el Pilar 1 Instituciones, un indicador sobre la carga de la regulación gubernamental, respecto de cuán gravoso es para las empresas cumplir con los requisitos de la administración pública. En este pilar, Estonia se encuentra en el puesto 24; Nueva Zelanda, en el 25; Chile, en el 77; México, en el 116; Uruguay, en el 111; y Honduras, en el 118. Muy relegada, la Argentina ocupa el puesto 125, y Bolivia, el ejemplo del comienzo, el 136 sobre 141 países. Nuevamente, la evidencia es abrumadora. Trámites más ágiles mejoran no solo la relación del ciudadano con el Estado, sino también la competitividad del país de cara al mundo.

Los casos de México, Chile y Uruguay son destacables, porque los tres han tenido a lo largo de los últimos años mejoras en su posición con gobiernos de distintos signos políticos. Esto se debe a que han desarrollado estrategias, capacidades y modelos de gobernanza que les permitieron llevar adelante las reformas necesarias para agilizar los trámites, ya que aquellas economías

que obtienen buenos puntajes en el Doing Business, luego tienden a beneficiarse con mayores niveles de actividad empresarial y menores niveles de corrupción. Es decir, la competitividad y la capacidad de un Estado impactan de manera directa en el desarrollo de un país. Uruguay utilizó un Laboratorio de Innovación Social como herramienta para digitalizar sus trámites y abarcar desde esa herramienta todos los niveles estatales.

La clave es entender que los gobiernos se componen de muchos departamentos y trabajadores diferentes, pero también de distintos niveles. Hay oficinas para cada tema, desde la educación hasta el medio ambiente o la religión. Así como también hay niveles contrapuestos y regulaciones específicas que no tienen coordinación entre sí. Estas diversas ramas crean un sistema que, a menudo, es difícil de navegar. Esto puede llevar a una falta de productividad y eficiencia en la fuerza de trabajo del gobierno. Entonces, ¿cómo podemos solucionarlo?

Talcott Parsons tradujo un clásico concepto acuñado por Max Weber para definir a las burocracias modernas: la JAULA DE HIERRO. La metáfora no solo hace alusión al grado de ensimismamiento que suelen desarrollar las oficinas públicas imbuidas de su propia lógica, sino también al grado de asfixia al que a veces somete a una sociedad desvalida y presa de insólitos procedimientos, interminables plazos en el DELIVERY de servicios, y, por sobre todo, un constante maltrato y falta de empatía. Ese es precisamente el sentido del trabajo de Hernán Charosky, María Vásquez y Nicolás Dassen en una nota técnica del BID publicada en 2014 llamada “La queja como energía positiva”. Allí los autores rescatan experiencias de trámites ciudadanos en América Latina.

Una de las cuestiones más preocupantes es, como vimos en el caso de Domitila, que muchas veces se recurre a la coima para conseguir agilizar un trámite o se contrata un gestor. Donde existe un gestor, el Estado falla.

En la Argentina, la TRAMITOLOGÍA es una carrera de obstáculos plagada de avances y retrocesos. ¿Se acuerdan de las colas interminables en la sede de la Policía Federal para sacar el pasaporte? Parece mentira que hoy podamos renovarlo de forma exprés en el mismo aeropuerto. Sin embargo, hay cosas que aún hoy siguen siendo inexplicables. ¿Ustedes saben que, para ser contratado por el Estado argentino, al aspirante se le exige el certificado de antecedentes penales? Hasta ahí nada raro, solo que es información del propio ciudadano en posesión del Estado, pedida por el mismo Estado, y por la cual no solo se usa al ciudadano de cadete externo de la administración, sino que, además, se le cobra para su provisión. Sí, leyeron bien: El Estado pide información que ya tiene y, para darla, cobra. Eso sí, ahora se puede realizar por internet y pagar con tarjeta de crédito.

Las restricciones impuestas por el COVID-19 pusieron en jaque a los Estados y sus trámites. Aquello que no era digital, era un problema, y esto permitió algunos avances. Hemos presenciado un avance en materia de portales gubernamentales, donde los ciudadanos y empresas pueden acceder a un enorme número de servicios, como realizar trámites a distancia, obtener información, solicitar turnos, pagar multas o plantear quejas y demandas en línea. Diferentes en su naturaleza y, por lo general, gratuitos, estos servicios han simplificado enormemente la relación entre Estado y sociedad.

Estonia fue uno de los primeros países bálticos en los que ingresó el virus del COVID-19 y tomó medidas bastante restrictivas como respuesta epidemiológica. Sin embargo, la mayoría de sus ciudadanos no sufrió grandes cambios en todo lo relacionado con el consumo de servicios básicos, tales como medicina, educación, gestión gubernamental, y su economía tampoco se vio duramente resentida. Algo que no sucedió en muchos de los países de la región. Claramente, la digitalización, sumada a la automatización de trámites, aporta beneficios importantes para los países, y sobre todo, para sus ciudadanos.

EL ESTADO COMO PLATAFORMA

La transformación que han experimentado los organismos públicos en América Latina se ha logrado a partir de la utilización intensiva de las TIC, en la medida en que son poderosas herramientas que permiten mejorar la eficacia y la eficiencia de la gestión pública al agilizar procesos, simplificar trámites, fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas e incentivar la participación ciudadana.

Como dijimos, desde hace unos años, Estonia es calificada como “el país más digital del mundo”. Es que, en verdad, el 99 % de los servicios del Estado están digitalizados, y el 98 % de los ciudadanos tiene un documento digital. Esto no es magia, es el resultado de años de políticas que se fundaron en la adopción de nuevas tecnologías, sumadas a un cambio transversal de la forma de pensar y relacionarse de sus propios ciudadanos, y el primer gran paso fue el cambio estructural en el proceso educativo.

Claro que esto no se da de manera abrupta, sino que es la acumulación de una serie de procesos y decisiones sostenidas en el tiempo. Estos cambios incluyen modificaciones en el paradigma del Estado, que permiten abrirse a nuevas posibilidades de brindar servicios a la ciudadanía, teniendo en

cuenta las necesidades específicas de los usuarios, más que las características genéricas de la oferta estatal.

El gobierno es, en el fondo, y como plantea Richard Pope, un mecanismo de acción colectiva, en donde nos unimos, hacemos nuestras leyes, pagamos impuestos y construimos instituciones que nos permiten manejar problemas que son demasiado grandes para nosotros individualmente y cuya solución es de nuestro interés común. Esto nos deja entender la administración pública como una máquina expendedora en la que, como explica Oszlak, el ciudadano, a través de sus contribuciones, espera obtener una prestación. Los servicios no escapan a esta lógica. Pero esta visión ha entrado en crisis y debemos pensar en una nueva visión del Estado como una plataforma de servicios personalizados.

Para resumir esto último, Tim O'Reilly cita las ideas de Donald Kettl sobre GOBIERNO DE MÁQUINAS EXPENDEDORAS, es decir que, como la ciudadanía paga los impuestos, espera obtener servicios a cambio. Pero cuando no recibe lo que estaba esperando, la única participación ciudadana es la protesta, lo que implica sacudir la máquina expendedora.

La idea de desarrollo de plataformas permite proveer una funcionalidad novedosa y más comprehensiva, contraria a la idea de servicios estandarizados (Oszlak, 2020). Para comprender mejor esto, tomemos la idea de un mercado donde cada uno toma aquello que necesita y personaliza sus propias compras. Para Tim O'Reilly, en el mundo de la tecnología, el equivalente a esta idea de mercado es una plataforma exitosa. Las innovaciones que resultan determinantes en cada era son marcos que permitieron todo un ecosistema de participación de empresas grandes, pero también pequeñas. La PC es una de esas plataformas, y la web puede ser otra. Incluso el iPhone de Apple, uno de los éxitos de esta era, es una plataforma para este autor. A diferencia de otros teléfonos móviles que tenían un menú limitado de aplicaciones desarrolladas por el mismo proveedor, la empresa Apple creó un marco que permitía que prácticamente cualquier persona o empresa creara aplicaciones para el teléfono. Esto resultó novedoso y generó una explosión de creatividad, con la aparición de más de 100.000 aplicaciones para el teléfono en poco más de dieciocho meses.

Esta experiencia entraña, según O'Reilly, un aprendizaje para el gobierno. El primero hace referencia a la importancia de manejar estándares abiertos para fomentar la innovación. A diferencia de lo que muchos piensan, cuando no hay barrera para el ingreso a mercados, los emprendedores son libres de inventar el futuro, y este se avizora más cercano. Por el contrario, cuando las barreras son altas, la innovación no sucede o peor, suceden en entornos más amigables. Por otro lado, debemos entender que esta visión

abierta debe darse de forma simple: los desarrollos simples permiten una evolución mayor, pero, sobre todo, alientan otros aspectos centrales, la participación y la cocreación.

¿Qué tiene que ver esto con el Estado? Si pensamos los Estados desde esta visión, comprendemos que están particionados, con una lógica de SILOS, con compartimientos estancos que no tienen relación entre sí. Ahora pensemos en aquellos desarrollos o innovaciones que tengan estas características. Seguro veremos que no han tenido una larga vida útil o que han fracasado. Pensemos la versatilidad de las redes sociales que han tenido un impacto tremendo en la última década y cuyo crecimiento no tiene fin conocido. Son versátiles, simples y permiten un alto grado de adaptabilidad. ¿Por qué el Estado no puede pensarse así de cara a los servicios que presta al ciudadano?

O'Reilly incorpora un concepto que da respuesta a esto y es el GOBIERNO COMO PLATAFORMA. Este término se utiliza para referirse a todo un ecosistema de aplicaciones y componentes compartidos, así también como estándares abiertos y a un conjunto de datos, como los servicios creados sobre ellos y los “procesos de gobierno que (con suerte) mantienen el sistema lo más amplio, seguro y responsable posible” (Pope, 2019, p. 6).

Desde un enfoque más práctico, para O'Reilly, esta capacidad de servir de plataforma promete transformar la provisión de servicios públicos por parte de los Estados de forma irreversible. El propio Oszlak retoma la visión de este autor y entiende que esto representa la ruptura definitiva de los silos —o compartimientos— organizacionales y permite pensar en una caja de herramientas para los funcionarios públicos, basada en la cocreación, como plataforma abierta y como una nueva infraestructura pública mucho más dinámica.

Para comprender mejor esta idea, O'Reilly plantea un ejemplo claro. Si bien el Estado es el encargado de construir una red de autopistas que une los países, no es el dueño ni quien opera los negocios, industrias, ciudades o campos que las rodean o que se instalan a su traza. Esa función queda librada a nosotros, los ciudadanos. El gobierno puede establecer políticas para el uso de esas mismas carreteras, regula el comercio, aplica impuestos y las tarifas de peajes o la nafta, establece reglas de manejo o vigila la velocidad, especifica criterios para la seguridad vial y carga con otras responsabilidades que son propias de un proveedor de plataforma. Esto mismo puede trasladarse a los servicios al ciudadano; el Estado puede establecer una plataforma y pensarse como tal, en función de permitir la innovación, además de facilitar la relación entre el Estado y sus ciudadanos.

Entendemos el Estado como un facilitador que crea las condiciones para el desarrollo de posibles plataformas que podrían ser construidas tanto

por privados como por el tercer sector, colaborando con el sector público. Pensar desde esta visión es entender los servicios basados en plataforma sobre la base de principios modulares por naturaleza, metodologías ágiles y con comunidades de práctica (Oszlak, 2020). De esta forma, podremos, junto con Oszlak, comprender el Estado no como una serie de agencias, oficinas y compartimentos estancos, sino como una red de servicios enfocados a cumplir un conjunto de resultados.

El término PLATAFORMA se usa en el sentido genérico, como plantea Pope, “para referirse a cualquier API compartida, componente compartido, sistema de confianza e identidad o registro” (Pope, 2019, p. 6). Estas plataformas ayudan a las áreas gubernamentales a evitar crear sistemas monolíticos, algo usual y recurrente en el Estado, cuyo mantenimiento requiere personal especializado, y que, generalmente, es escaso, y cuyas soluciones nos remiten a la idea de SILOS y compartimentos estancos. El avance de la tecnología ha demostrado que el desarrollo de sistemas de nicho es caro y altamente ineficiente. Hoy es posible desarrollar microservicios o funciones basadas en componentes más pequeños e independientes a los que podemos acceder a través de interfaces de programación de aplicaciones (API): esto nos deja verificar un domicilio o hacer registro de avisos de vencimiento, que, con un único desarrollo, pueden distribuirse a través de múltiples productos. Esto contribuye a que los organismos estatales sean más ágiles o generen una oferta de servicios que se conectan entre sí.

El enfoque de plataforma también puede complementar a los gobiernos, como plantea Oszlak, en el desarrollo customizado de SOFTWARES. Este nuevo enfoque deja que los equipos informáticos y de desarrollo de un gobierno o área utilicen cualquier microservicio que esté disponible en una plataforma (Oszlak, 2020) ajena a ellos, pero que a través de API y otros soluciones podrán customizarlo para sus propias plataformas, y así evitar el desarrollo de nicho y alentar la versatilidad y transversalidad de los sistemas.

Pensar desde un enfoque de plataforma permite que cualquier servicio comercial pueda integrarse y estar disponible para utilizar, facilitando la gestión. Para Pope, la idea de plataforma debe entenderse desde una visión más general. En los noventa, se ridiculizaba la descripción de internet como la SUPERAUTOPISTA DE LA INFORMACIÓN, pese a ser una analogía bastante adecuada. Internet es un sistema de autopistas y rutas, una RED DE REDES que se compone de rutas nacionales, provinciales, locales y hasta privadas que se interconectan. Como tenemos las mismas reglas para transitar y un acuerdo general de reglas viales, cualquiera puede utilizarlas o incluso sumarse a ellas con caminos propios. Esto funciona también para entender el Estado como

plataforma: según Pope, una plataforma común con reglas comunes que permite el desarrollo por parte de otros actores, pero que asegura una óptima prestación de servicios.

El Estado como plataforma ofrece la promesa de servicios radicalmente mejores para el público. Pero ¿por qué? Porque permite hacerlo de una manera más ágil, que facilite y, como plantea Pope, acelere la satisfacción de las necesidades de personas, sector privado u ONG. Es un nuevo mundo que se reorganiza en función de componentes, sistemas y soluciones compartidas, de API, estándares tecnológicos o conjuntos de datos (Pope, 2019).

Esto ya es una realidad en varios países. En los Estados Unidos, varios estados participan de Gov2Go, una plataforma centrada en el ciudadano en la que, como menciona Oszlak, todas las interacciones de los usuarios en los diferentes niveles de gobierno pueden accederse y realizarse a través de una aplicación común y móvil. Esto construye un ecosistema digital, donde se vinculan distintos niveles estatales, agencias gubernamentales, y donde la información se comparte entre los sistemas que la requieren, posibilitado por las técnicas de interoperabilidad e integralidad, adoptadas cada vez más extendidamente por los gobiernos.

Australia es también un buen ejemplo. Su estrategia WofG (WHOLE-OF-GOVERNMENT DIGITAL SERVICE PLATFORMS STRATEGY o estrategia de servicios de plataformas digitales para el conjunto del gobierno) establece cómo se deben realizar las operaciones para lograr los beneficios de plataformas reutilizables. La plataforma fue diseñada para las agencias del gobierno central, pero puede ser utilizada por gobiernos estatales, territoriales y locales si así lo desean.

Hay un principio general que debemos tener presente para comprender la idea de ESTADO COMO PLATAFORMA y es desarrollar plataformas que incluyan un conjunto de tecnologías para que cualquier agencia o área del gobierno pueda desarrollar, intercambiar y conectar servicios sin necesidad de diseñar, testear y operar los sistemas que los soportan. La estrategia australiana se basa en este principio. Algo que también, como veremos, elaboró Estonia y que va más allá de desarrollar nuevas plataformas o mejorar las existentes, sino que tiene que ser entendido como una estrategia más abarcativa de desarrollo de iniciativas.

Como parte de la estrategia, Australia promueve relaciones con otros actores, como la industria, la academia y el tercer sector, con el fin de eliminar barreras que impidan la colaboración y, como señala Oszlak, incentiva la innovación y desarrolla todo este proceso de forma colaborativa con los estamentos subnacionales, agencias de servicios y empresas privadas.

La estrategia australiana se enfoca en lograr cumplir los Objetivos

para el Desarrollo Sostenible (ODS) 2030 de las Naciones Unidas. El objetivo es alentar un enfoque **WHOLE OF GOVERNMENT** (Todo gobierno), que ayude a los gobiernos a que se planteen preguntas relativas a inversiones estratégicas clave y elijan soluciones basadas en tecnologías efectivas y escalables. El objetivo de este enfoque es construir una estrategia que permita mejorar la coordinación intergubernamental o interjurisdiccional, sobre todo en función de la prestación de servicios o implementación de programas (Oszlak, 2020). De esta forma, se rompe el enfoque clásico de visualizar los gobiernos con el enfoque de **SILO**, o compartimentado entre ministerios, áreas o departamentos.

Para terminar este apartado, hay un tema central que tanto Pope como O'Reilly plantean como base, pero también como potencialidad del Estado como plataforma: la interoperabilidad. El principal problema de los gobiernos y su visión de **SILo** es la duplicación de datos y, por tanto, la de esfuerzos. El propio Pope pone el ejemplo de los medios de pago: el dinero público termina gastándose en múltiples sistemas de pago, todos haciendo lo mismo.

Por todo eso, y como afirma Pope, las plataformas intergubernamentales están comenzando “a romper los silos organizacionales, ahorrar dinero y cambiar los tipos de servicios que se pueden brindar al público” (2019, p. 3). Esto agiliza los trámites y permite repensar la lógica estatal tal y como la conocemos.

Esto, como plantea O'Reilly, representa una nueva realidad: la información producida por y en nombre de los ciudadanos es el alma de la economía y la nación, y los gobiernos tienen la responsabilidad de tratar esa información como un bien. Hoy los ciudadanos están hiperconectados entre sí y a cientos de plataformas, y esto genera y promueve nuevas habilidades que permitirán resolver los problemas que los afectan a nivel local o nacional.

Por tanto, los Estados deben promover que la información se pueda proporcionar a los ciudadanos donde y cuando sea, sin pedirla cada vez que un servicio la necesite. Esto se apoya en el modelo de Estonia de **ONCE ONLY** que ya desarrollamos. En este modelo, desde la óptica de O'Reilly, el gobierno es un convocante y facilitador, y es el primer impulsor de la acción cívica.

Estonia es un ejemplo claro. Por un lado, impulsó el principio **ONCE ONLY**, donde comparte información a través de otra innovación: la **X-Road**, una autopista de datos en la que interoperan todos los servicios del Estado, lleva más de 15 años en funcionamiento, es utilizada por una centena de organismos que incluyen al sector privado, está interconectada con más de 1200 sistemas informáticos diferentes y procesa millones de intercambios de información año a año.

La idea de interoperabilidad es para la CEPAL “la habilidad de los sistemas de las tecnologías de la información y la comunicación, y de los

procesos de negocio que estas apoyan, de intercambiar datos y permitir que se compartan la información y el conocimiento” (2007, p. 23). Vinculada con la digitalización de trámites, es la interoperabilidad lo que permite que el Estado establezca la coordinación necesaria para facilitar que la información ciudadana con la que ya cuenta la almacene de modo tal que el ciudadano no tenga que volver a presentarla. El ciudadano no debería tener que presentarle al Estado un certificado de antecedentes penales que el mismo Estado le da.

Desde luego que estos avances propuestos por Estonia ayudan no solo a facilitar la digitalización completa de los trámites, sino que también tienen el potencial de simplificar los procesos que realizan miles de ciudadanos todos los días. La interconexión entre áreas podría eliminar la necesidad de realizar cientos de trámites por parte del ciudadano.

REVOLUCIÓN TECNOLÓGICA, INVOLUCIÓN EN SERVICIOS ESTATALES

Como vimos, repensar el Estado para la ERA META es repensar su génesis. La tecnología no se detiene, porque la humanidad no se detiene. Pero el Estado avanza lento. Un poco por cautela, necesaria a veces, y otro poco, por impericia.

Como dije, la tecnología avanza a un ritmo frenético. Uno de esos avances es la AI, que, como ya vimos, podría tener grandes efectos para mejorar las tareas rutinarias. Pero tanto la nueva AI como la conocida estructura burocrática tienen una incidencia tal que terminan por modificar la discrecionalidad humana.

Ahora el desafío de este tipo de tecnologías es que los Estados tengan la capacidad institucional para desarrollar y poner a disposición de la ciudadanía servicios adecuados a los nuevos desarrollos. Pero este desafío no solo requiere del desarrollo tecnológico, sino del reclutamiento y de los programas de formación y capacitación de personal responsable de administrarlos. Como plantea Oszlak, este nuevo enfoque del Estado necesita nuevos perfiles que sean capaces de administrar grandes cantidades de datos, con capacidad de respuesta a las demandas ciudadanas (Oszlak, 2020), pero con la posibilidad de pensar en la seguridad de los usuarios, los datos personales y el control sobre estos.

Los trámites constituyen el conjunto de requisitos, pasos o acciones “a través de los cuales los individuos o las empresas piden o entregan información a una entidad pública, con el fin de obtener un derecho —generación

de un registro, acceso a un servicio, obtención de un permiso— o para cumplir con una obligación” (Roseth y otros, 2018, p. 26).

El futuro del Estado en la ERA META está ligado a los datos y la información como veremos en dos capítulos más adelante, pero también al uso que se le da a esos datos en función de brindar mejores servicios al ciudadano. Mejores servicios redundan en mejores Estados. Y pensar en mejorar los servicios incluye dos aspectos: deben ser ágiles y gratuitos.

Sobre el segundo de los puntos, hay que tener presente que los costos de los trámites afectan a las personas de menores recursos. Sin embargo, en países como la Argentina, hasta hace no muy poco, se requería que, para realizar algunos trámites, los usuarios tuvieran determinadas cuestiones informáticas, dando la sensación de que la EXPERIENCIA DEL USUARIO es una ciencia oculta para algunos funcionarios.

El trabajo ya citado de Roseth y otros (2018) para el BID mostró que implementar una reforma sobre la base de la simplificación y digitalización de trámites no es fácil. Hay varios factores lo dificultan: la burocracia, la no coordinación entre los diferentes ámbitos gubernamentales, una gestión alejada del ciudadano, las regulaciones normativas y las dificultades técnicas. Como vimos, el desarrollo de una estrategia centrada en el Estado como plataforma allana varias de estas dificultades. No incluimos aquí la cuestión financiera, que complica aún más los niveles estatales inferiores o que lleva a que determinadas áreas se nieguen a participar de proyectos de este tipo, que terminan dando mayores beneficios que los costos invertidos. El atraso a veces es cultural; otras, institucional; y, en la mayoría de los casos, de los propios recursos humanos.

Por todo esto, pensar en trámites ágiles no depende únicamente de que se tenga la firme decisión política, sino que, como marca el BID, se requiere de un cambio de paradigma que oriente el Estado al servicio del ciudadano, fomentando la cooperación interinstitucional e interpartidaria, a fin de construir consensos.

Para Alberto Delgado (2016, p. 14), “la digitalización va a transformar las relaciones con tus clientes, la manera de trabajar de tus colaboradores, los productos y servicios que comercializas”, y esto no excluye al Estado. La irrupción de lo digital es inevitable e imparable, por lo que este autor sugiere que se busque la forma de sumarse y explorar sus beneficios.

El mejor ejemplo es el de la empresa Kodak, la primera en contar con la tecnología y el proyecto para el desarrollo de la fotografía digital. Un error de cálculos, o una visión equivocada, y el apego a una visión tradicionalista la llevaron a la ruina, cuando podría haberla potenciado en el futuro. Con el

Estado sucede lo mismo. No se puede pensar en gestionar lo público sin tecnología, o creyendo que lo digital es una moda. Es una visión errada. Por una sencilla cuestión biológica: los MILLENNIALS y los nativos digitales serán quienes protagonicen las próximas décadas de la gestión pública. Debemos, por tanto, prepararnos, y preparar el Estado para ello.

Delgado considera que el avance de la tecnología incorpora varios conceptos, entre los que se encuentra la HIPERPERSONALIZACIÓN, donde los usuarios/clientes digitales buscan y exigen experiencias personalizadas. Ahora disponemos de la tecnología para crear estas experiencias únicas adaptadas a sus necesidades y deseos. Otro de los conceptos es la HIPERCUANTIFICACIÓN, ya que es la primera vez en la historia que podemos MEDIR EL MUNDO, porque tenemos datos, producimos más y podemos procesarlos. Ya es posible tener sensores y tecnología para cuantificar cualquier tipo de experiencia vital, objetivando la realidad, haciéndola aprehensible. Estos dos conceptos dependen de otros dos: en primer lugar, la HIPERAUTOMATIZACIÓN, que indica que no solo producimos datos e información, sino que el hombre también puede analizarla de manera automatizada para comprender el pasado, predecir el futuro y alterar el presente, y en segundo lugar, la HIPERREALIDAD, “donde las fronteras entre lo digital y lo físico son cada vez más difusas. Ambos espacios están convergiendo, aumentando la experiencia física con elementos digitales” (Delgado, 2016, p. 18).

El avance tecnológico es irrefrenable. Las últimas décadas han acumulado un desarrollo como nunca antes visto, pero esto no se condice con el Estado: los usuarios no cuentan con ninguno de los principios antes descritos, o de haberlos, son casos específicos. Requiere de tecnología, es cierto. También de decisión y de medidas a largo plazo. Cuando un Estado es más inteligente, mayor es la apertura a la información y los datos, y esto redundará en permitir a los ciudadanos tomar decisiones sobre sus vidas con mayor información.

Al hacer que los procesos sean más eficientes y crear una cultura de servicio digital, el gobierno será capaz de proporcionar mejores servicios tanto a los ciudadanos como a las empresas, reducir costos, impulsar la innovación y mejorar la competitividad. La evolución tecnológica debe significar evolución estatal, porque, de lo contrario, la evolución y revolución digital hace involucionar al Estado y lo deja en el pasado.

SIMPLIFICAR O DIGITALIZAR, ESA ES LA CUESTIÓN

Más allá de la tecnología o del desarrollo de sistemas de interoperabilidad, hay dos caras del proceso que deben ser tenidas en cuenta para generar una revolución en materia de trámites digitales: simplificar o digitalizar.

Como plantean Clusellas y otros, debemos entender que cualquier proceso para avanzar hacia el Estado inteligente implica despapelización, reclasificación documental, simplificación registral, revisión jurídica documental y reingeniería de los procesos. Ahora bien, para estos autores, una vez lograda gran parte de este proceso, podemos hablar de SIMPLIFICAR. Por tanto, simplificar y digitalizar son caras de la misma moneda.

Sin duda, la aplicación de AI de procesos rutinarios y repetitivos o la incorporación de avances tecnológicos de la era exponencial serán el camino a Estados más ágiles y más eficientes, y el paso siguiente es la simplificación. Como vimos recientemente, el uso de tecnología para construir plataformas que interoperan será vital para agilizar la gestión, y la simplificación es un paso más y necesario.

También podría pensarse, como establece el BID, en apuntar a la simplificación antes de la digitalización. Como explican Clusellas y otros, uno de los caminos válidos es digitalizar y, luego, por evolución propia, simplificar. Ya no necesitamos pedir información que tenemos, como sucede con el sistema GDE, sino que, por el contrario, al poner los servicios en línea, los gestores del proceso pueden decidir activa o pasivamente si van a hacer algún cambio al trámite en cuestión. Por un lado, podríamos dejar el trámite exactamente como estaba en su versión física, con todos los requisitos de información, y esto lleva a que el trámite deje de ser físico y sea ONLINE. O podemos repensar el trámite, realizar un proceso de reingeniería que permita eliminar pasos innecesarios o requisitos insólitos, o pedidos de información que ya existe en el Estado; y luego avanzar en materia de digitalización (Roseth y otros, 2018).

Pero aquí subyace otro aspecto relevante para la nueva era: la información. Como planteamos, la simplificación requiere de conocer dónde está y cómo utilizar la información que el Estado produce de los ciudadanos y la que los ciudadanos entregan al Estado. En algunos países, existen leyes que impiden que un organismo estatal le pida al ciudadano información que ya se encuentra en manos de otro organismo, como en el caso de Estonia y el principio ONCE ONLY. Es indudable que, como indica el BID, esto incentiva la interoperabilidad para maximizar la coordinación intraestatal y promueve la simplificación: no es necesario pedir determinados requisitos si el Estado puede obtenerlos por otras vías.

Los países de la región han tenido experiencias disímiles respecto de esta disyuntiva. Como ya se dijo, la Argentina optó por alcanzar una administración pública eficaz, eficiente y con calidad de servicios, y avanzar en materia de digitalización. Desde esta óptica, era necesario promover la interoperabilidad de los sistemas estatales mediante su interconexión y, como objetivo último, lograr la simplificación de los procesos actuales. Pero primero había que tener esos sistemas. Sin embargo, como explican Clusellas y otros, el término simplificación no debe ser entendido como sinónimo de desburocratización, sino que debe apuntar a una reingeniería de procesos como la clave para alcanzar mayor agilidad, transparencia y eficiencia en el funcionamiento del Estado. Pero para ello, no podemos simplificar lo que no conocemos. La digitalización aquí necesita primero un conocimiento de los trámites, de sus información y requisitos, para luego simplificarlos.

Uruguay estableció una estrategia de digitalización y simplificación a partir de 2006 y fue la base de una política integral de desarrollo del ecosistema de gobierno digital. La visión ha sido de largo plazo y se construyó desde el BACK-OFFICE para la digitalización de los servicios, con un enfoque que incluyó actores del sector público y privado, así como también a los ciudadanos.

Chile lleva casi dos décadas en esta línea, conduciendo los esfuerzos hacia la simplificación y digitalización de trámites. Las primeras iniciativas se remontan a 2002, con el proyecto Trámite Fácil, para continuar en 2008 con Chileclíc, en 2012, con ChileAtiende y, en 2014, con ChileAtiende Digital. Siempre en una lógica acumulativa y de avance en la misma línea, la digitalización y la simplificación van en un mismo sentido: evolucionar hacia un gobierno digital más eficiente, con el foco puesto en la atención con una mayor integración de servicios y entendiendo la digitalización en beneficio de los ciudadanos (BID, 2014).

En resumen, estas visiones rompen con la idea de un Estado organizado desde la lógica burocrática, donde las instituciones funcionan de forma independiente y sin coordinación entre sí. Por ello, la digitalización y la simplificación son un cambio de paradigma, no pensar el Estado de forma burocrática y compartimentada, sino enfocarlo hacia “la creación (y el uso) de herramientas tecnológicas que permitan hacer frente a estos obstáculos” (Roseth y otros, 2018, p. 163). La clave es compartir información, integrar sistema y apuntar a la interoperabilidad.

Para concluir este apartado queda un punto más que entender: la simplificación y la digitalización son el camino para orientar los Estados hacia los ciudadanos, y, para ellos, debemos también conocer la visión de los propios involucrados. De esta forma, podremos conocer qué piensan, cuáles son sus

necesidades, qué preferencias tienen respecto de los trámites o identificar nuevas soluciones o sugerencias positivas. Sobre esto hay varias estrategias interesantes: las encuestas de México o Chile para saber qué trámites digitalizar primero y cuáles simplificar; el proyecto Tramitonto, de Ecuador; la estrategia del Laboratorio de Innovación Social, de Uruguay; o un sistema de peticiones, quejas y reclamos para conocer opiniones ciudadanas. Sin este pilar, la digitalización y la simplificación serán posibles solo a partir de la decisión y visión de los funcionarios, pero no tendrá el verdadero efecto de acercar la gestión al ciudadano.

CIUDADANOS 4.0: EL FUTURO DE LOS TRÁMITES ESTATALES

Hay un último aspecto que debe ser parte de una nueva cultura en materia de trámites estatales: la identidad digital.

Las restricciones por la pandemia del COVID-19 plantearon un dilema: la necesidad de estar presente en algunos lugares para hacer un trámite, pero sin poder ir a ese sitio. La tecnología, por suerte, lo ha resuelto a partir de la identidad digital.

También conocida como IDENTIDAD 2.0 O ID 2.0, la identidad digital es la versión en internet de la identidad física de una persona. Está compuesta por millones de datos que proporcionamos en la red, más allá de nuestro EMAIL y dirección, que incluye fotos, datos bancarios o biométricos y hasta preferencias de consumo. Esta ID 2.0 es lo que somos en la red, y, por eso, es importante siempre saber qué se dice sobre nosotros, dónde y por qué, tanto sobre nuestra persona como sobre nuestra organización.

La ID 2.0 a lo largo del tiempo deviene en una verdadera huella digital, que se construye por las interacciones de la propia persona y también por terceros sin el consentimiento o la plena conciencia del proceso. Cuanto más publiquemos, más identidad creamos y más fuerte será la presencia de la misma para orientar a los algoritmos.

Ahora bien, queda claro entonces que la identidad digital es la versión en internet de la identidad física. La identidad física es un derecho humano, por lo tanto, la identidad digital en sí misma debe ser protegida, respetada y es intrínseca a una persona o colectividad. Por esta razón, en los Estados, el tema de la identidad digital y los datos personales se tratan con normativas legales. En la Argentina, se incluye dentro del Reglamento General de Protección de Datos. Ahora bien, me gustaría aclarar que no son lo mismo los

datos personales que la identidad, ya que la segunda es una universalidad compuesta de datos personales.

El Estado es quien en definitiva reconoce la identidad de una persona, y respalda y documenta nuestra única identidad en su versión papel. No solo porque el papel haya caído en desgracia, sino, y sobre todo, porque la vida analógica —única— está feneciendo frente a nuestra vida digital —múltiple—.

En la era digital, los DNI de papel cada vez nos sirven menos, y tampoco sirven los DNI digitales que no pueden validarse o autenticarse frente a la totalidad de los servicios, ya sean estos públicos o privados. ¿De qué nos sirve un DNI en formato digital si para cada trámite o servicio hay que validarse con un usuario y contraseña distinta? Vivimos en un nuevo paradigma que obliga a los Estados a asegurar servicios de autenticación únicos.

El expresidente de Estonia insiste que el salto que dio su país en términos de tecnología en los últimos 20 años, que lo convirtió en un líder mundial de la gobernanza digital, fue posible precisamente por contar con un método universal de autenticación digital basado en la identificación electrónica nacional.

En este sentido, algunos de los puntos más importantes para avanzar están relacionados en principio con fortalecer procesos de autenticación para evitar suplantaciones de identidad, la necesidad de una identidad digital única para operar y hacer trámites, un marco legal e institucional de la ciberseguridad, y por último, pero no menos importante, comprender que se deben diseñar los servicios basados en la calidad de la experiencia del usuario/ciudadano.

La Argentina actualmente cuenta con el Sistema de Identidad Digital (SID), validación remota de identidad en tiempo real con el Registro Nacional de las Personas (Renaper) mediante factores de autenticación biométrica (reconocimiento facial) y fotografía del DNI. Esto permite validar la identidad a distancia y en tiempo real con el Renaper mediante factores de autenticación biométrica desde cualquier dispositivo electrónico con conectividad móvil. Sin embargo, todavía no tiene validez efectiva para la realización de trámites en los que se necesita acreditar identidad.

El fin es convertirse en un Estado digital eficiente en el que la identidad digital sea necesaria, pero no suficiente. Los beneficios de un buen sistema de identificación van desde la asignación más eficiente de transferencias del sector público hasta la disminución de casos de robo de identidad en el sector financiero. De poco o nada sirve tener un sistema sofisticado de identidad si este no puede interactuar con el resto del gobierno o el sector privado.

Otros países de la región, como Uruguay, implementaron otro aspecto interesante a la identidad digital: la firma digital. En este país, la construcción

de los cimientos del gobierno digital incluyen no solo la creación de la plataforma de interoperabilidad, sino también un sistema de notificaciones electrónicas y la puesta en marcha de la cédula de identidad electrónica con firma digital incluida.

La firma digital, que, en la mayoría de los casos, emplea criptografía asimétrica —también conocida como **INFRAESTRUCTURA DE CLAVE PÚBLICA**— para verificar que el firmante es quien dice ser nos permite que quien realiza un trámite pueda firmar documentos o formularios en línea sin necesidad de remitir una copia física o de hacerse presente. Esto reduce drásticamente la cantidad de veces que es necesario ir a una oficina pública. Sin este tipo de tecnologías, la digitalización sigue siendo incompleta, y nos obliga a asistir a una dependencia pública para concluir un trámite.

Por todo esto, la identidad digital puede facilitar el acceso a trámites digitales al eliminar la necesidad de que las personas se presenten de forma física ante el Estado y el impacto es inmediato: según el BID, un 40 % de los trámites están relacionados con la identidad y registro o son un requisito para acceder a otro trámite. El futuro del Estado es avanzar en una estrategia de ciudadanos 2.0 que permita terminar con la cultura de la presencialidad.

Hay que comprender que la complejidad de un trámite no se mide solo a partir del número de horas necesarias para completarlo, sino, como marca el BID, inciden otros factores que es importante tener presentes: cantidad de viajes a las oficinas gestoras, requisitos múltiples, la necesidad de asistir presencialmente o la falta de claridad con respecto a la información. De acuerdo con un estudio de Latinobarómetro de 2017, en América Latina, el 25 % de los trámites que se realizan necesitan, al menos, un promedio de tres interacciones o más con las oficinas gubernamentales para ser resueltos.

La digitalización requiere de algunos aspectos básicos para lograr resultados exitosos: en primer lugar, tener un conocimiento exhaustivo del corpus de trámites existentes, según Clusellas y otros. En segundo lugar, promover una plataforma de interoperabilidad que conecte las distintas bases de datos dentro del gobierno y despapelizar el Estado, de acuerdo con O'Reilly y Pope, y por último, avanzar en procesos que permitan generar una identidad digital y promover la firma digital, con el fin de eliminar la necesidad de tener un papel físico firmado para que el trámite sea válido, siguiendo al BID.

La digitalización —y simplificación, posterior o anterior, según su preferencia— de trámites no es la solución a todos los problemas del Estado, pero sí permite solucionar varios de los problemas de la burocratización del Estado. Miremos algunos datos provistos por el BID en 2018: los trámites digitales son más rápidos hasta un 74 % en promedio, son más baratos de prestar, ya que

cuestan entre el 1,5 % y el 5 % menos de lo que cuestan los trámites presenciales, y, además, son menos vulnerables a la corrupción. Pero el principal ahorro se da con respecto al tiempo de los ciudadanos: demoran en promedio un 74 % menos que los trámites presenciales.

Uno de los grandes efectos de la dificultad de ejecución de los trámites es su carácter regresivo que genera ciertas inequidades: quienes menores recursos tienen más dificultades tienen para realizar trámites en el Estado. Desde bajos ingresos hasta escasos niveles de educación inciden en este proceso y hacen que sea el propio Estado el promotor de estas inequidades.

Incluso en muchos países el ciudadano termina siendo un mensajero o cadete del Estado, ya que es él quien debe llevar o traer documentos o información que muchas veces el Estado ya tiene o genera en otra área. Esto pone al ciudadano al servicio del Estado, y no al revés, como debería ser.

CAPÍTULO V. ABRIR EL ESTADO: DEL ESTADO ABIERTO AL ESTADO TESTER

Hace más de 250 años, el Barón de Montesquieu estableció la base para la división de poderes y lo dejó claro con una frase recordada en la historia: “Para que no se pueda abusar del poder, es necesario que, por la disposición de las cosas, el poder detenga al poder.”

Gregorio Montero se pregunta si esta tesis de división de poderes sigue siendo suficiente para analizar y gestionar el Estado moderno. Como respuesta, ensaya un esbozo de nuevas dimensiones para repensar el control estatal, las funciones del gobierno y si es válido cuestionar el concepto de PODER DEL ESTADO, o si este es, en definitiva, un conjunto de poderes segmentados (Montero, 2017).

La visión de Robert Dahl de la democracia poliárquica pone también en duda si las democracias actuales son lo suficientemente fuertes para adaptarse a la coyuntura. Un trabajo de INAP-España (Arenilla Sáez, 2014) establece en esta línea que la causa del desgaste de la democracia liberal recae en que los ciudadanos sienten que las instituciones que dicen representarlos no toman en cuenta sus intereses, opiniones o necesidades.

Evidentemente, el avance tecnológico, y también los problemas de las democracias representativas, han puesto en jaque la idea tradicional de democracia y han dado lugar a nuevas formas de entender la relación entre el Estado y los ciudadanos, junto con el fomento de nuevas formas de participación.

El cambio de tipo exponencial en materia de avance tecnológico ha generado nuevas pautas para fomentar la innovación, y el Estado no puede ser ajeno a esta realidad. Como plantea Oszlak, este tipo de tecnologías disruptivas enfrenta a los Estados al desafío de administrar el riesgo que acompaña la incertidumbre generada por estos cambios. Las iniciativas de gobierno abierto

y CIVIC ENGAGEMENT parecen ser la respuesta a este tipo de desafíos, como también una nueva forma de entender la democracia representativa desde sus génesis.

EL FIN DEL GOBIERNO ABIERTO: EL ESTADO ABIERTO COMO CAMINO

En 2008, el presidente estadounidense Barack Obama puso en debate la idea del OPEN GOVERNMENT como una de sus principales iniciativas de gobierno. El objetivo de la agenda de gobierno abierto impulsada por los principales países desde 2008 da cuenta de la necesidad de fortalecer las acciones gubernamentales desde lo colectivo y hacia los ciudadanos.

La aprobación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible por parte de las Naciones Unidas en septiembre de 2015 y sus 17 objetivos significó otro hito dentro de este nuevo paradigma. Elaborada mediante un inédito proceso de apertura y ampliación de la participación de sectores sociales y privados, liderado por los gobiernos, la Agenda 2030 dio muestra del avance y arraigo del grado de apertura y transparencia que ha logrado la ciudadanía sobre los procesos políticos.

Este proceso da muestras de que organismos como Naciones Unidas y la CEPAL han comprendido que la revolución digital es uno de los mayores cambios de paradigma a nivel global y que impacta fuerte y transversalmente en gobiernos y sociedades.

Estos cambios han señalado un crecimiento exponencial del volumen, tipo y calidad de los datos que se producen, y de las herramientas y estrategias para su procesamiento. Como contrapartida, crece también la necesidad social de contar con información sobre su aplicación en los procesos sociales de todos los niveles. Esto ha obligado a fortalecer los sistemas que obtienen datos gubernamentales, a mejorar los sistemas estadísticos y a promover nuevos marcos legales y normativos que permitan regular los datos. Por otro lado, han florecido sistemas y sensores que permiten generar nuevos datos e información útil en todos los niveles de toma de decisión.

No hay dudas de que esta revolución impulsada por los datos debe entenderse y dirigirse desde los Estados como una de las principales líneas de acción para fomentar la participación abierta y el desarrollo. Este nuevo enfoque que promueven los datos permite pensar en nuevos paradigmas de coproducción, de cocreación y de trabajo colaborativo de cara a la solución de problemas sociales. La innovación hoy está guiada y ligada a la disposición de datos abiertos que promueven nuevas formas de trabajo colaborativo.

El concepto de GOBIERNO ABIERTO llegó para atender las crecientes demandas ciudadanas, y los gobiernos de América Latina se han adaptado a esta realidad. Esto dio cuenta de la necesidad de transparentar la gestión pública y facilitar la rendición de cuentas, eficientizar la provisión de servicios públicos de calidad e incorporar la participación ciudadana en todo el ciclo de políticas públicas.

Como plantea Montero (2017), la idea de GOBIERNO ABIERTO procura poner en práctica estrategias e instrumentos de gestión que permitan generar una nueva institucionalidad pública en función de la gobernanza democrática, con un nuevo protagonismo de los ciudadanos.

El gran problema es que dicho concepto fue impulsado por el Poder Ejecutivo y parecía estar circunscrito a su ámbito, cuando, en realidad, debería ser un proyecto general que sume a todos los poderes del Estado a esta nueva perspectiva. Gracias a los resultados obtenidos, muchos países de la región han ampliado las áreas que impulsaron esta agenda y han sumado a los diferentes poderes del Estado.

A partir de aquí, podemos pensar en un nuevo paradigma de gestión pública ligado al gobierno abierto y basado en cuatro principios fundamentales: transparencia, rendición de cuentas, colaboración y participación.

De esta forma, puede hablarse de una nueva filosofía de gobierno, con el foco puesto en una gestión pública más transparente, participativa y colaborativa entre los estamentos estatales y los ciudadanos. De allí que la disposición a trabajar de forma colaborativa a partir de los principios de gobierno abierto ayuda a promover una relación entre el Estado y los ciudadanos para generar mejoras en la calidad de servicios públicos.

Pero comprender la idea de gobierno abierto nos obliga a rastrear los orígenes del gobierno electrónico: mientras el primero pone herramientas tecnológicas al servicio de los procedimientos administrativos, el segundo va más allá y plantea la necesidad de repensar la administración pública. Sin embargo, el gobierno electrónico fue la base para la generación de datos y el establecimiento de una nueva cultura de lo público que permitió el desarrollo del gobierno abierto.

En la región, han florecido importantes avances en materia de apertura de la gestión y de instauración de distintas estrategias para llevar adelante el nuevo paradigma de gobierno abierto. Hoy nadie discute la publicidad y disponibilidad de determinados datos por parte de los gobiernos de cara a los ciudadanos.

Por otro lado, muchos Estados han generado estructuras y marcos normativos que promueven y aseguran el acceso a la información pública.

Claro que esto por sí solo no es suficiente, y se requiere de una nueva cultura cívica que permita generar nuevas soluciones a partir de esa información, y un uso social que mejore el Estado y sus prestaciones básicas. Por tanto, no alcanza con publicar información, sino que esta información debe permitir a los ciudadanos analizarla, reinterprelarla, reutilizarla y sistematizar para poder aportar ideas y soluciones que mejoren el gobierno.

Esta visión no solo reconfigura el gobierno, sino también la propia idea de Estado, donde tiene un impacto directo la complejización y la diversificación de las demandas ciudadanas. Lo que sí resulta claro es que el Estado del siglo XXI debe, por tanto, adaptarse a esta nueva realidad y tomar como nuevo paradigma la idea de gobierno abierto enfocado en tres puntos centrales: la publicación de datos, la promoción de procesos de CIVIC ENGAGEMENT y la generación de herramientas para promover nuevas tecnologías de gestión que sumen a los ciudadanos a los procesos de planificación e implementación de políticas públicas.

En 2013, Oscar Oszlak propuso una reconfiguración del gobierno abierto pensando en el ESTADO ABIERTO como una visión más abarcativa de las diferentes instancias que conviven dentro del aparato estatal. Así, esta idea incluye a empresas públicas, organismos descentralizados, entes públicos no estatales, entre otros, o incluso, incorpora a las empresas y organismos que reciben financiamiento o subsidios del Estado.

De esta forma, la visión del gobierno abierto debe reconfigurarse como una nueva forma de entender y administrar el Estado para volver la mirada hacia el ciudadano, donde tanto políticos como agentes públicos comprendan la importancia de la información, el trabajo colaborativo con otros actores sociales y con el foco puesto en que su verdadera razón de ser es estar al servicio del ciudadano. La participación debe, por tanto, ser fomentada, facilitada y alentada, no solo con una apertura al acceso a la información estatal, sino también como una herramienta para fortalecer la toma de decisiones y dotar de calidad la prestación de servicios y la implementación de políticas públicas.

CIVIC ENGAGEMENT, EL FUTURO DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Retomando nuestra frase del comienzo, es cierto que solo el poder puede controlar al poder, pero, en los sistemas democráticos, la soberanía del poder es del pueblo. Por lo cual, pensar en control del poder es pensar en control desde el pueblo. Y si bien esto suena más a una quimera que a algo real,

es posible entender el control no sobre la base de vigilancia y observación, es decir, una actitud pasiva, sino en sentido de participación e involucramiento.

El avance del paradigma del gobierno abierto como forma de gestión y su superación funcional por la idea de ESTADO ABIERTO dan cuenta de un cambio en la estructura del Estado y sus aspectos funcionales. El Estado perdió ese lugar de CAJA NEGRA, como se lo consideró a partir de Easton, en el sentido de ser el depositario de demandas ciudadanas y de proveer de servicios y bienes en función de esas demandas. Actualmente, si queremos pensar el Estado como una caja, debería ser una de cristal. Debe ser transparente en su accionar, abierto en su funcionamiento y simétrico en sus relaciones.

Es claro que el Estado ya no monopoliza el abordaje de problemas públicos. Desde la irrupción súbita de las redes sociales, el avance de las redes fijas y móviles y la masificación de los SMARTPHONES con cada vez más capacidad, la ciudadanía ha protagonizado un cambio en su forma de relacionarse que ha llevado a una explosión de la comunicación. Hoy una inundación en una ciudad, un incendio forestal o un accidente de tránsito son rápidamente divulgados por diversos canales y dejan al Estado en un rol pasivo. Esto desencadena dos procesos simultáneos: por un lado, un empoderamiento e involucramiento de la ciudadanía en múltiples áreas y, por otro, una creciente demanda de participación y apertura de la ciudadanía en el quehacer del Estado.

El Estado tal y como lo conocimos es puesto en jaque. Todas las teorías y estudios sobre definición de problemas públicos deben hoy pensarse desde una visión abierta, y por tanto, participativa.

En este punto, surge la necesidad de generar nuevas capacidades, desde el exterior de la estructura organizativa clásica y, en clave colaborativa, propiciando la innovación y la incorporación de nuevos actores, como los laboratorios de innovación (Rodríguez, 2020).

Como dije anteriormente, estas nuevas estrategias deben superar la mera idea de que la interacción entre la sociedad y el Estado se da a partir de los ámbitos de apertura de datos o plataformas clásicas. El nuevo enfoque, desde un Estado verdaderamente abierto, obliga a pensar en áreas de acción política, en la incidencia pública y en el involucramiento de la sociedad al momento de definir problemas e implementar planes. Y esto no se circunscribe a un solo tema, sino que puede darse en temas de género, producción o ambiente.

Esta obligación conlleva a pensar nuevos espacios, a entender el Estado como un actor más en el proceso social y a la ciudadanía como poseedora de un conocimiento que permite definir los problemas públicos desde una visión más focalizada y especializada. No dependemos ya de la buena voluntad del

político o de su EXPERTISE o de la capacidad de sus equipos técnicos, sino que el proceso se da de forma colaborativa y con multiplicidad de miradas, voces y conocimientos.

Es posible encauzar la colaboración abierta desde la perspectiva de la innovación cívica, que implica un trabajo mancomunado entre la administración y la ciudadanía desde una perspectiva que pondere la creatividad en la búsqueda de soluciones a las demandas públicas.

Esta tendencia tiende a impulsar un nuevo paradigma en gran medida apalancado en los preceptos del gobierno abierto: el Estado ya no se encarga de generar todas las herramientas o aplicaciones necesarias para los ciudadanos. Solo se disponibilizan los datos o los insumos, y es la sociedad la que crea sus propias soluciones en función de sus propias visiones.

Esta nueva estrategia requiere también de entender una nueva forma de interrelación entre el Estado y la ciudadanía: el CIVIC ENGAGEMENT, que podríamos definir como involucramiento, participación o compromiso ciudadano.

El CIVIC ENGAGEMENT, según Kaufman (2012), es aquella relación activa, intencional y con propósito que se establece entre el público y un gobierno. El propósito de esta relación es, desde el gobierno, trabajar con el público para mejorar el acceso a los servicios, programas y propiciar nuevas oportunidades de participación.

La experiencia del CIVIC ENGAGEMENT no se puede reducir a la sola consulta ciudadana, ya que las actividades que este paradigma involucra son mucho más amplias y abarcativas, e incluyen desde aspectos informativos y educacionales hasta actividades deliberativas, que apuntan a un empoderamiento ciudadano y a fomentar la toma de decisiones compartidas (Kaufman, 2021).

Pero la idea de CIVIC ENGAGEMENT debe complementarse con una estrategia generalizada en la región y en el mundo para procesar las nuevas demandas ciudadanas y como una herramienta útil para enmarcar e institucionalizar este tipo de colaboración: los laboratorios de innovación o laboratorios ciudadanos, que son espacios dinámicos donde se promueve la creatividad para el diseño de nuevas soluciones de política pública. Como contraparte de los organismos públicos tradicionales, en los que el cambio de procesos y políticas implica riesgos y dificultades, los laboratorios de innovación son el camino y la opción para asumir ese riesgo.

Los laboratorios tienen una metodología basada en herramientas de experimentación, prototipado, pilotaje y evaluación de impacto. Su funcionamiento replica el de un laboratorio científico: trabaja en la experimentación

y el testeo de innovaciones, que se desarrollan generalmente en entornos controlados y a una escala pequeña. Esto reduce los costos en caso de fracaso, pero también permite conocer el mejor camino para aumentar la escala de los experimentos. El Estado encuentra en esta estrategia un ámbito que tiene un doble proceso: involucra a nuevos actores asumiendo riesgos que son impensados para él y promueve una modalidad de trabajo ambiciosa pero de entorno controlado.

Tanto el auge de los laboratorios de innovación como las estrategias de CIVIC ENGAGEMENT responden a un mismo proceso: los problemas contemporáneos, que se presentan como multifacéticos, multicausales y cada vez más complejos, ya no pueden abordarse ni resolverse de forma unilateral por parte de los Estado ni de quienes ocupan cargos públicos.

Claro que cualquier estrategia que se promueva, desde procesos de OPEN HOUSES, un HACKATON o un laboratorio de innovación social, debe enfocarse desde una nueva visión de la gestión pública que implica generar equipos especializados y contar con servidores públicos motivados e innovadores, que los hay y muchos. En caso de no lograr encauzar estos procesos para conducir la innovación por el buen camino, teniendo incluso que sortear los vericuetos de la administración, se corre el riesgo de que la estrategia fracase, y se vuelva a las viejas prácticas institucionales.

Debemos, por tanto, promover entornos abiertos que permitan nuevas modalidades de generación de soluciones cívicas, pero enmarcados en una nueva tradición institucional del Estado, donde el laboratorio o la estrategia de CIVIC ENGAGEMENT no sea una visión aislada y transitoria de un gobernante de turno, sino que sea una nueva herramienta para abrir el Estado al poderío ciudadano. Es claro que estas estrategias constituyen una nueva alternativa a las formas tradicionales de participación ciudadana, pero también representan un cambio de paradigma para la dinámica burocrática de las administraciones públicas. Debemos abrir el Estado a la experimentación, la consideración de ideas nuevas e incluso inusuales, los procesos iterativos de ensayo y error, y las aproximaciones lúdicas a los espacios urbanos, como la gamificación y otros desarrollos que el sector privado ha incorporado con resultados satisfactorios. En el siguiente apartado, avanzaremos sobre la posibilidad de crear un Estado con el ciudadano como objetivo y la lógica TESTER como camino para lograrlo.

EL CIUDADANO COMO OBJETIVO: ESTADO TESTER

La sociedad del conocimiento y la tecnología han traído consigo un nuevo mapa de trabajo para las organizaciones, y esto, como vimos, no excluye al Estado. El desarrollo social y el crecimiento económico de la humanidad no pueden comprenderse sin la idea de la innovación. Todos los avances científicos y tecnológicos aplicados al mundo físico y a las actividades humanas a través de la innovación son lo que han permitido que las sociedades más desarrolladas alcancen altos niveles de bienestar y progreso.

Pero estos procesos tienen su origen, como comenta Escapa Castro (2021) en los avances producidos por la digitalización masiva y acelerada que ha generado una explosión de microinnovaciones y que han hecho del miniemprendimiento una oportunidad para crear nuevas expectativas en las administraciones públicas para una transformación radical aplicando tecnología. Pese a esto, los servicios al ciudadano deben ser entendidos no desde la innovación puesta en foco por la tecnología, sino desde la definición del problema. La tecnología forma parte de la innovación aunque va más allá y excede a su alcance.

Lo desarrollado en los precedentes capítulos nos permite entender que la tecnología por sí sola no es suficiente, sino que se requieren de nuevas estrategias para encauzar la innovación en todos los niveles. Desde la introducción de nuevas formas de participación o trabajo en función de nuevas estrategias de prototipado social hasta las ideas CIVIC ENGAGEMENT, la innovación debe entenderse no solo restringida a la creación de nuevos productos, ni a los desarrollos tecnológicos, ni a la adopción de ideas revolucionarias, sino que debe pensarse en una renovación de servicios y procesos, tanto a nivel de cambios institucionales como personales.

La innovación está de moda, nadie discute ello, y como fruto de esa moda es que han proliferado unidades y departamentos a los que se los denomina con la palabra INNOVACIÓN o alguna conjugación con ella, como si la sola nominación de un área, el uso del término o la asignación de tareas a un grupo determinado fuera un camino seguro para lograr la innovación (Escapa Castro, 2021).

En la literatura sobre administración pública, encontramos que muchos analistas consideran que innovar es resolver problemas: aquellos que conocemos y que no estaban resueltos, pero abordándolos de una manera diferente a como se ha venido haciendo. Pero lo desafiante es resolver aquellos problemas de los que los ciudadanos no son aún conscientes o no los sienten como tales. INNOVAR debería entenderse entonces como la forma que

buscamos para resolver esos problemas, pero también cómo definimos, entendemos y sumamos a nuevos actores en este proceso para hacerlo colaborativo (Escapa Castro, 2021). Enfocada en la prestación de servicios desde el Estado, la innovación debe entenderse también como la capacidad de incorporar nuevas herramientas, sobre todo del sector social, para lograr una gestión que piense en el ciudadano.

Lo anterior cobra mayor relevancia si pensamos en que, en breve, seremos gobernados por nuevas generaciones y ya sabemos cómo se motiva a los MILLENNIALS y a las generaciones que les siguen. Diría yo que, casi únicamente, a través de la constante innovación. Lo que la convierte en la herramienta favorita del nuevo MANAGEMENT es, precisamente, el entendimiento lúdico, en el cual el juego no es algo estático. Desde hace años, se han venido introduciendo aspectos lúdicos en todos los espacios de nuestra vida.

Claro que no debemos pensar solo en cuestionar aquello que hacen los Estados, sino también hay que repensar cómo lo hacen, especialmente en el contexto actual surcado por la incorporación de nuevas formas de intervenir por parte de las instituciones públicas, que implican un elevado nivel de innovación y sofisticación si consideramos lo que va del siglo. Como planteé, la cultura de los datos abiertos y la innovación abierta han generado una combinación única en la forma en la que podemos abordar hoy las políticas públicas, además de sus objetivos e impactos.

El propósito de cualquier proceso de innovación debe ser enfocarse en la idea del ciudadano como objetivo último, donde los laboratorios de innovación permiten trabajar de forma abierta, pero, sobre todo, incorporar nuevas herramientas para el diseño de políticas públicas. El DESIGN THINKING o la filosofía del pensamiento de diseño plantea soluciones considerando la experiencia de los usuarios y pone el énfasis en la experimentación y la creación de prototipos que tengan como último fin generar servicios o productos útiles a las necesidades y requerimientos ciudadanos (Trigo y Álvarez, 2017).

Ahora bien, así como el DESIGN THINKING, otros enfoques tomados del sector privado podrían mejorar el enfoque del Estado desde una visión del ensayo y error y la experimentación. La GAMIFICACIÓN es una de esas opciones. Se basa en el uso de elementos del diseño de videojuegos en contextos que no son de juego para hacer que un producto, servicio o aplicación sea más divertido, atractivo y motivador. Así, se han producido intentos de GAMIFICAR actividades en sectores muy diferentes, como educación, empresas, salud, recursos humanos, y la lista continúa.

De todas formas, a pesar de haber ganado espacio como una herramienta para la gestión organizacional, la GAMIFICACIÓN con interés académico

es joven, y son pocos los marcos teóricos o referenciales disponibles en la literatura, específicamente en temas relacionados con la gestión de la innovación. Sin embargo, encontramos bastantes ejemplos de gamificación en muy diferentes ámbitos y, que aplicadas a las políticas públicas, podrían revolucionar el Estado.

La gamificación produce y crea experiencias, genera sentimientos de dominio y autonomía en las personas, lo que da lugar a un considerable cambio de sus comportamientos. La salud y el turismo son algunos de los ámbitos en los que podemos encontrar ejemplos de cómo avanza esta tendencia.

Aplicaciones como la norteamericana Mango Health recuerda a sus usuarios cuándo tomar sus medicamentos, pero su componente lúdico la distingue del resto de herramientas similares: los pacientes ganan premios y puntos cada vez que cumplen con el aviso. Como los elementos propios del juego son los retos o las recompensas, logran que los pacientes cumplan con sus tratamientos y, de esta manera, incluye el aspecto de la motivación en los asuntos relacionados con la salubridad.

Para el turismo, el ejemplo de Barcelona muestra que es pionera en cuestiones del servicio público, ya que la aplicación Play Visit se basa en la gamificación para redescubrir un lugar, como Las Ramblas de la ciudad. Esta aplicación consagra una nueva forma de hacer turismo, ya que aporta a los consumidores experiencias únicas basadas en la diversión.

La educación fue una de las primeras áreas en hacer uso de la GAMIFICACIÓN. Esto es así porque el juego siempre ha estado ligado a una etapa más infantil de nuestro desarrollo y porque, en definitiva, el juego es el sistema de aprendizaje que los niños usan de forma innata para desarrollar su sistema cognitivo. La gamificación puede ayudar a que los aprendizajes y conocimientos que adquirimos estén asociados a una experiencia memorable que facilite su retención. Además, puede ayudar a la motivación dentro de las aulas y propiciar un ambiente más cooperativo. GAMIFICAR la enseñanza significa que los estudiantes creen que están ejecutando una actividad voluntaria y se comprometan desde el primer minuto. Una sesión de BRAINSTORMING para captar la atención de los estudiantes y ver qué ideas nos pueden aportar permite detectar los temas que más les pueden gustar a la hora de diseñar una narrativa, que pueden ser videojuegos de moda, películas, libros, etc. También podremos saber qué tipos de recompensas y reglas funcionan mejor y negociar con ellos el valor o las condiciones para su obtención. En definitiva, ellos aportan lo que les gusta, y el GAMIFICADOR las recopila y les da forma de acuerdo con una metodología.

Pero más allá de la gamificación, que, sin duda, dará que hablar, hay nuevas estrategias que pueden poner el foco en el ciudadano y convertir el Estado en TESTER, con instituciones que permitan prototipar y cumplir con los otros dos pilares del gobierno abierto: la participación y la colaboración.

En estos dos puntos, la definición del problema es crucial. Como ya dijimos, la definición de problemas desde la visión de los ciudadanos o desde quienes los sufren evita soluciones estandarizadas o simplistas (Escapa Castro, 2021).

Entonces, sumar estrategias innovadoras de participación y colaboración es también la punta del ovillo para desentrañar una cultura organizacional anquilosada y reafirmar los principios de la democracia representativa. Algunas de esas iniciativas ya se están llevando adelante en otros países, como las experiencias de Democracia por Sorteo, en Irlanda; o Planning Review Panel, en Canadá. Estas estrategias dan cuenta de la posibilidad del Estado de pensarse por fuera de la idea de ente autónomo y de actor sin posibilidades de error, además de la importancia de desarrollar nuevas experiencias donde haya involucramiento de la ciudadanía como parte de los procesos políticos e institucionales y también como una herramienta para testear iniciativas, corregir posibles sesgos en iniciativas públicas o conocer puntos de vistas más amplios que mejoren la definición de problemas y la búsqueda de soluciones.

Para concluir, debemos tener presente que las administraciones públicas necesitan innovar para mantenerse a la altura de los cambios tecnológicos, económicos y sociales, junto con atender las demandas de los ciudadanos de manera eficaz y oportuna y preparar el Estado para la ERA META y para las nuevas generaciones.

El viejo paradigma de convocar un equipo de expertos para que aborden los problemas públicos y elaboren una solución que será considerada y analizada por otro equipo no ha conducido más que a alejar el Estado del ciudadano y a alentar una cultura pasiva por parte de estos últimos. Como vimos, muchos de los problemas actuales pueden enfocarse, definirse y hasta resolverse de forma eficaz si se utiliza la información pública, la visión del Estado abierto y la lógica colaborativa para sumar a los ciudadanos y a otros sectores en el proceso.

De allí debemos entender una última conceptualización: la inteligencia colectiva, que surge cuando un grupo humano desarrolla conjuntamente diferentes acciones, como pueden ser el aprendizaje de acciones o conceptos, utilizar lo aprendido para razonar y resolver problemas u otra actividad que se desarrolle en grupo, siempre que el resultado tenga la adición de ser un producto colaborativo y enriquecido por la experiencia del conjunto.

Pero la inteligencia colectiva no puede reducirse a mecanismos automáticos ni a procesos aislados, sino que, desde el Estado, debemos bregar por alentarla para mejorar nuestras administraciones.

Para que haya inteligencia colectiva, debe existir algún tipo de mecanismo que combine las opiniones o acciones individuales, y que las transforme en un comportamiento colectivo (Rey, 2021). Algunos de esos mecanismos ya los hemos desarrollado, pero la verdadera innovación es pensar en Estados abiertos que generen nuevos mecanismos en conjunto con la ciudadanía.

No podemos pedir a la ciudadanía que aporte ideas e involucrarla de forma activa en procesos de prototipación, sin asumir que esa participación debe tenerse en cuenta en los procesos de toma de decisión. Esto no excluye al sector público y sus agentes, que es también un colectivo que aporta un valor significativo al ecosistema. De allí que debemos pensar en un nuevo enfoque, no solo HACIA AFUERA, que es a lo que apunta la innovación abierta, sino también HACIA ADENTRO, enfocado en aprovechar y captar el talento técnico y diverso de los agentes estatales (Rey, 2021).

El futuro del Estado no es solo incorporar tecnología, publicar datos o desarrollar una plataforma. También está ligado a la capacidad de repensar su estructura y acoplarlo a los nuevos procesos sociales, sumar a la ciudadanía como un actor clave en los procesos políticos y también pensar la innovación HACIA ADENTRO, generando nuevas estrategias para abordar los problemas y brindar servicios al ciudadano. El futuro del Estado en la ERA META es sumar a la ciudadanía en todos los procesos, convertirse en un Estado verdaderamente inmersivo, que sea, como en SNOW CRASH, un reducto de libertad.

CAPÍTULO VI. POLÍTICAS PÚBLICAS 4.0: LA TOMA DE DECISIONES Y LOS NUEVOS MODELOS DE LAS PBE

Hay una frase del humorista Groucho Marx que me parece interesante para comenzar este capítulo: “La política es el arte de buscar problemas, encontrarlos, hacer un diagnóstico falso y aplicar después los remedios equivocados”.

En *EL POLÍTICO Y EL CIENTÍFICO*, Max Weber esboza una teoría general del Estado, los políticos y la legitimidad, y siembra la semilla para comprender la diferencia entre políticos caudillistas y políticos profesionales. Dicho aporte ayudó a comprender la importancia de profesionalizar la política. Gracias a la profesionalización, con una batería enorme de nuevos instrumentos y herramientas, hoy el desempeño de la política puede ser mucho más eficiente y certero. Las políticas públicas, como acción central de los Estados y fin último de los políticos, no son una excepción.

Justamente, la idea de que el conocimiento científico y el quehacer político deben ir de la mano tiene una larga tradición que no solamente incluye a Weber, sino también a otros autores. Enfocándonos en las políticas públicas que son el tema de este capítulo, desde mediados del siglo pasado y a partir de los aportes de Lasswell, existe la idea de que el diseño de la política pública puede mejorarse cuando se torna científico. Años después, Campbell acuñó el concepto de *SOCIEDAD DE LA EXPERIMENTACIÓN*, al proponer que las naciones modernas debían prepararse para una reforma social desde un punto de vista experimental. Esta idea de experimentación abogaba por ensayar nuevos programas para solucionar problemas específicos y determinar si eran o no efectivos (Jaime y Vaca Avila, 2017).

En *WHAT WORKS? EVIDENCE-BASED POLICY AND PRACTICE IN PUBLIC SERVICES*, de 2020, Huw Davies, Sandra Nutley y Peter Smith conciben las políticas

públicas como aquellas cuestiones públicas que se definen como un problema por resolver. En este libro, los autores intentan explicar la importancia y el impacto de las evidencias en los procesos de políticas públicas.

Claramente, y como vimos, el impacto del BIG DATA y el avance de la tecnología para procesar grandes cantidades de datos son la marca de esta nueva era. Incluso se ha extendido el uso de evidencias en procesos de políticas públicas, y esta práctica se vuelve cada vez más importante en las distintas fases del ciclo de las políticas públicas, entre las que se destacan mayormente la decisión, el diseño y la implementación.

Como desarrollan Jaime y Vaca Avila en su trabajo sobre la relación entre la innovación pública y las PBE, el caso más paradigmático que vincula evidencia y política encontramos en la administración nacional británica, sobre todo a partir de la llegada del nuevo laborismo y en algunas experiencias locales de los Estados Unidos.

Pero el origen de la relación entre producción de conocimiento y decisiones gubernamentales se retrotrae a los gobiernos conservadores de la década de 1980, que implicaron la emergencia de un gran número de THINK TANKS e institutos de investigación cuyo objetivo era influenciar la agenda política. Estos gobiernos de Thatcher en el Reino Unido y de Reagan en los Estados Unidos tuvieron como objetivo enfatizar la evaluación de políticas, desarrollar sistemas de indicadores de resultado y promover las acciones de auditoría y los regímenes de inspección (Jaime y Vaca Avila, 2017).

Es claro que, si nos centramos en la toma de decisión, tenemos un largo camino que no debe excluir las ideas racionales sobre las decisiones, la visión decisionista de Schmitt que pone en cabeza del Estado cualquier decisión legal o moral, o incluso la escuela del PUBLIC CHOICE basada en las vertientes económicas. Si bien todas estas escuelas son válidas y han dejado huella en las decisiones en materia de políticas públicas, la irrupción de nuevas formas de comprender el Estado y la gestión pública obligaron a llevar la decisión de políticas públicas hacia espacios dominados por una racionalidad mucho más científica y ligada a la eficacia y la eficiencia.

Retomando el caso inglés, con la asunción del nuevo laborismo bajo el mando de Tony Blair, comenzó a conceptualizarse la idea de EVIDENCE-BASED POLICY en el llamado LIBRO BLANCO, de 1999. Esta concepción sobre la forma en la que se toman decisiones y se planifican políticas públicas no era nueva y contaba con una larga tradición, e incluso con una estructura institucional desde hacía décadas, que aseguraba una relación constante y fluida entre la evidencia y la acción de gobierno. Sin embargo, a partir de fines de la década de 1990, el enfoque de PBE “ha recibido importantes dotaciones presupuestarias,

y sus estructuras institucionales se han ido consolidando paulatinamente” (Jaime y Vaca Avila, 2017, p. 66).

Precisamente, el Libro Blanco sobre la modernización del gobierno prometía cambios en cómo se elaboran las políticas con el fin de garantizar que estas sean estratégicas, se centren en la obtención de resultados, y tengan algunas características básicas: integradas —si es necesario—, flexibles, innovadoras, inclusivas y sólidas (Cabinet Office, 2013). Uno de los principales cambios a los que apuntaba este escrito era asegurar que las políticas públicas estuviesen basadas en pruebas. Para ello, como explican en *WHAT WORKS?*, era fundamental situar en el centro tanto datos y evidencias como su análisis, para planificar políticas públicas.

Incluso los Estados Unidos, a partir de la presidencia de Barack Obama, han impulsado iniciativas que establecen nuevos estándares federales para utilizar la evidencia como insumo de las políticas públicas, aunque el mayor desarrollo se ha llevado a nivel local. Como comenté en otros capítulos, los niveles con mayor conocimiento son a veces quienes menos poder de decisión manejan. En el caso de las PBE, esto es una fortaleza, dado que, si los niveles locales pueden procesar y obtener evidencias, seguramente podrán mejorar las decisiones en materia de políticas públicas.

En resumen, las teorías de la decisión tienen siempre una base en el modelo racional, según el cual el proceso político suele caracterizarse como un ciclo donde la toma de decisiones no es el comienzo, sino que, generalmente, se encuentra en la mitad, condicionado o influido por etapas anteriores. En el ciclo clásico de las políticas públicas de Joan Subirats, puede ser la definición de un problema —y su inclusión en la agenda— o la formulación de alternativas.

La visión de un modelo basado en evidencia se ajusta con los modelos racionales del proceso de elaboración de políticas, como el de Subirats, y el proceso de toma de decisiones. Claro que estos modelos han recibido en las últimas décadas un sinfín de críticas, tanto por cómo y quién tiene la legitimidad o la inteligencia para tomar decisiones o implementar políticas o bien definir problemas. Lo cierto es que, como planteó el Cabinet Office, se podría pensar en materia de racionalidad limitada. Pero esto podría, a su vez, ser fácilmente rebatido, como sostienen los autores, con la idea de “¿racional para quién?” (Cabinet Office, 2013, p. 20). El modelo de PBE termina con estas discusiones por la multiplicidad de métodos y por la capacidad de brindar un respaldo casi indiscutible a las decisiones tomadas sobre planificación e implementación de políticas públicas. La ERA META requiere de datos y de decisiones rigurosas basadas en modelos eficientes. Las PBE parecen ser parte de ello.

LA POLÍTICA Y LA CIENCIA: LAS PBE SON EL CAMINO

La ERA META está dominada por una relación ambigua y es la que se da entre ciencia e investigación, y gobiernos o política. El metaverso, tal como vimos, no es más que el avance de la ciencia y la tecnología. Y cuando hablo de ciencia, también hablo de avance tecnológico. No podemos separar uno del otro.

Ahora, retomando el objetivo de este capítulo, es innegable el aporte de la ciencia a las decisiones políticas y la implementación de políticas públicas. En 1999, el Gobierno inglés, a cargo de Tony Blair, propuso introducir una visión “ilustrada” para desarrollar políticas públicas y estableció que las “buenas políticas” debían contar con información de alta calidad. Unir, así, la implementación de políticas públicas con la obtención de datos e información que debía extraerse de distintas fuentes: sean conocimiento especializado, datos estadísticos —hoy con un alto valor de uso—, ejercicios de evaluación de políticas, investigaciones científicas —tanto nacionales o extranjeras—, conocimiento especializado, donde los centros de estudios y las universidades tienen un lugar central, y el trabajo conjunto y las consultas a los STAKEHOLDERS o grupos de interés (Haynes y otros, 2012).

En el Libro Blanco, queda en claro que las decisiones políticas deben basarse en pruebas sólidas, es decir, en evidencias. Este libro incluye todo tipo de pruebas derivadas de experiencias científicas.

Pero, para alegría de mis colegas, este libro también reivindica a un sector de la ciencia: las ciencias sociales. Según este escrito, son estas las que deben estar en el centro para la elaboración de políticas. Como marcan sus autores, esta relación debe afianzarse, pero, sobre todo —y así como sucede en otros ámbitos, como la relación entre tecnólogos y burócratas—, generar una sinergia que se transforme en una verdadera revolución entre el gobierno y la comunidad de investigación social. Serán los científicos sociales quienes mejor ayuden al gobierno a determinar qué políticas realmente impactan, cuáles funcionan y cómo lo hacen.

Ciertamente, esto es el comienzo de un camino: las políticas basadas en datos, en evidencia y en investigación científica. Y ello no excluye, aunque limite, el poder de las tradicionales encuestas o estudios de opinión. La evidencia va más allá y habla de estudios científicos. Es también el camino para salir de la libre decisión, basada en visiones personales y legitimidad por la voluntad de los votos, de los dirigentes. ¿Esto le resta legitimidad? No, al contrario. Le aporta la legitimidad de la evidencia.

Pero ¿cuáles son los fines últimos que persigue un enfoque como el de

las PBE? Primero, debemos partir de la idea de que las políticas públicas deben ser eficaces, esto quiere decir, que cumplen con el objetivo fijado. Parece algo sencillo, pero no lo es. Sobre todo cuando no podemos medir y cuantificar ese objetivo: es fácil medir la generación de energía eólica y compararla con los niveles de energía hidroeléctrica. No es tan sencillo medir el impacto de la educación sexual o de un programa para reducir la brecha entre ricos y pobres.

Por tanto, si apuntamos a tener políticas públicas eficaces, el método que proponen las PBE constituye una herramienta útil, ya que, como sostienen Jaime y Vaca Avila, los problemas colectivos suelen encontrar respuestas cuando se tiene una sólida base científica. De aquellos podemos inferir que, siguiendo este camino, vamos a lograr que las políticas públicas tengan como objetivo final el servicio al ciudadano. Pero Jaime y Vaca Avila incluyen aquí otro tema que me parece importante: pensar que la eficacia de las políticas públicas hace también al gasto. Si pensamos que las políticas públicas se financian a través de los impuestos de los ciudadanos, ser eficaces también es asegurar una mejor utilización del gasto público. Por tanto, las PBE aseguran eficacia en materia de cumplimiento de objetivos, así como en utilización de recursos públicos.

Incluso el Behavioural Insights Limited de Cabinet Office del Reino Unido entiende que las PBE son relevantes para aprender qué políticas funcionan, pero también para probar la eficacia de las intervenciones y “para adaptar nuestras políticas de forma que mejoren y evolucionen constantemente tanto en términos de calidad como de eficacia” (Haynes, Service y otros, 2012, p. 6).

Otro aspecto que debemos tener presente es la importancia de la rendición de cuentas y la transparencia. Un modelo de PBE asegurará la transparencia de las políticas públicas y sus resultados, con fundamentos y orígenes. Los ciudadanos deben saber y ser conscientes de los motivos detrás de las decisiones y acciones del gobierno, como establecen Jaime y Vaca Avila. Según los autores, esto permite que las políticas públicas sean mucho más predecibles, y, por tanto, mejora la capacidad para planificar y ejecutar acciones de gobierno.

Ahora bien, es claro que las PBE habilitan a pensar en políticas públicas desde una visión racional, y, claramente, esto es un resabio del paradigma de NPM, que prioriza la racionalidad por sobre la política y la experiencia personal. Desde un enfoque centrado en la eficacia y la eficiencia, la racionalidad es el camino para mejorar las políticas públicas y la base para sumar nuevas perspectivas en la materia. Este es otro de los puntos relevantes de las PBE.

Un enfoque de PBE toma importancia cuando entendemos su

potencial basado en la racionalidad, y sobre todo, cuando los gobiernos comprenden que es necesario que, lejos de visiones exclusivamente ideológicas, las políticas se sustenten en investigaciones rigurosas y sistemáticas, datos y evidencias (Chaverri Chaves y Arguedas Ramirez, 2020). En síntesis, el enfoque de las PBE transforma el accionar de los gobiernos volviéndolo más racional, predecible y hasta estratégico.

La racionalidad en las políticas determina un nuevo patrón de funcionamiento y acaba con la creencia de políticos y dirigentes de que tienen conocimiento absoluto tanto de las intervenciones como de sus resultados. Es también un punto final para que las políticas se centren exclusivamente en creencias y saberes personales de quienes toman las decisiones (Haynes y otros, 2012).

Pero antes de terminar, debemos aclarar qué se considera PBE. Cuando hablamos de políticas públicas, tenemos que diferenciar tipologías diferentes. Por un lado, como explican Jaime y Vaca Avila, están aquellas políticas que no toman en cuenta la evidencia o EVIDENCE-IGNORANT POLICY, mientras que, en el otro extremo, tenemos a las que saben de la existencia de evidencias a pesar de no aplicarla. Así, distinguimos tres tipos de políticas: las EVIDENCE-RELATED POLICY, que son las que consideran la evidencia, pero no están completamente formuladas en función de ella; las EVIDENCE-INFLUENCED POLICY, que se perciben con influencia de la evidencia; y, por último, EVIDENCE-BASED POLICY, que son aquellas que están planificadas y basadas en evidencia intencionalmente buscada, “relativa a relaciones causales entre los propósitos buscados, las opciones de acción y los resultados” (Jaime y Vaca Avila, 2017, p. 55).

Tanto el Libro Blanco como el informe del Behavioural Insights Limited hacen referencia a que las PBE son aquellas “que funcionan” (WHATS WORK). Y que funcionen tiene que tener relación con la idea de racionalidad que veníamos planteando. El futuro del Estado no puede regirse de creencias u opciones, sino que debe tener un basamento científico y fiable. Las PBE permiten, como explican Chaverri Chaves y Arguedas Ramírez, que la toma de decisiones se base en información, datos y evidencias para que el accionar del gobierno sea más eficiente. Esto sustituye las políticas basadas en opiniones y apunta a un alto rigor en función de investigaciones científicas y de calidad.

Por lo tanto, se podría entender que las PBE son “un conjunto de métodos, cuyo objetivo es aportar información al proceso de elaboración de políticas” (Chaverri Chaves y Arguedas Ramírez, 2020, p. 52), y su fin es lograr que quienes deben tomar decisiones públicas lo hagan a partir de evidencias científicas, con investigaciones rigurosas y con la información necesaria.

Para concluir este apartado, queremos realizar una última distinción:

aquella que se da entre política y práctica, relación que, a todas luces, no es rígida ni estática. Se trata de la distinción entre la política y los profesionales, como planteamos al principio al citar a Weber. El problema va más allá de lo conocido. En general, los profesionales no quieren quedar limitados a ser quienes implementan decisiones de las que, en general, no participan y que han sido tomadas en otro lugar. Las PBE son una salida y también una oportunidad para sumar profesionales al proceso de toma de decisión, e incluso dotar las decisiones de la mayor legitimidad. En resumen, un enfoque como el de las PBE permite la toma de decisiones con buena información para implementar políticas, programas y proyectos. Para esto, la investigación debe ser capaz de ofrecer la mejor evidencia posible y ser esta el centro del desarrollo y la implementación de las políticas públicas, como sostienen Chaverri Chaves y Arguedas Ramírez. En suma, es el punto de intersección entre la política y la ciencia, entre los políticos y los profesionales.

No debemos obviar aquí la variable institucional. La estrategia del Reino Unido partió de implementar este enfoque solo en algunas áreas clave para avanzar luego a una lógica más amplia y con una red de organismos que incluye, tanto instituciones públicas como privadas coordinadas por el Cabinet Office. La red tiene los centros What Works Centers, que son quienes realizan las investigaciones necesarias y dan difusión a los resultados obtenidos. Sus aportes y avances han llevado, incluso, a que los privados demanden su extensión para ser este la puerta de ingreso para la toma de decisiones por parte del Primer Ministro.

El caso de los Estados Unidos es sensiblemente distinto, ya que trabaja con datos y microdatos reportados por el Sistema Federal de Estadística, compuesto nada menos que por 130 agencias. Sí, 130 agencias reportan datos. Aquí vuelve a entrar en debate la importancia de los datos, pero sobre todo de su generación y procesamiento. Este sistema permite incluir grandes avances tecnológicos para recabarlos y está mucho más en consonancia con la idea del Estado en la ERA META. El BIG DATA, la IoT, los microchips, la robotización y la transformación digital son la fuente inicial para pensar una nueva lógica para la toma de decisiones públicas, además de fortalecer la relación entre la ciencia y la política: estos nuevos enfoques requieren de nuevos perfiles y del aporte científico para ser eficaces.

A pesar de esto, la práctica de las PBE sigue estando poco implementada a nivel global, en general porque los gobiernos muestran poco interés en sumar la investigación y los datos a la formulación de las políticas públicas y la toma de decisiones: impera aún la idea de basarse en creencias

a priori e intereses inmediatos, que muchas veces no son sometidas a prueba, como explican Chaverri Chaves y Arguedas Ramírez.

Pero, para generar una verdadera revolución en los procesos de toma de decisión y en la implementación de PBE, es necesario comprender que someterse a los datos y la investigación científica no es poner en tela de juicio principios ideológicos o intereses, sino buscar la forma de compatibilizarlos con programas eficaces.

Para ello, necesitamos que las PBE generen y se basen en evidencia robusta, como producto de diferentes métodos científicos que incluyen estudios experimentales o cuasiexperimentales, la gestión estadística de grandes volúmenes de datos, como la utilización del BIG DATA o investigaciones específicas centradas en estudios de caso controlados. Sobre esto, hablaremos en el siguiente apartado.

MÉTODO MATA IMPROVISACIÓN, CIENCIA MATA CREENCIAS: TODO ES EL MÉTODO

Desde los comienzos, el método científico constituyó una discusión crucial. Las PBE no son la excepción. ¿Se puede investigar las políticas públicas y su impacto como investigamos la efectividad de un fármaco? Sí, se puede. Y esto no es un eslogan político. El avance de la ciencia ha acompañado el desarrollo humano, desde las primeras ideas de Arquímedes y Galileo hasta la Máquina de Dios. Ha servido como insumo casi vital para el desarrollo de la actividad humana. Hoy es posible predecir comportamientos humanos, conocer en detalle aspectos de la vida diaria de las personas u obtener datos de cualquier tipo de forma sencilla. Es ingenuo pensar que los gobiernos no pueden, entonces, profesionalizar su accionar.

Desde la irrupción del **MARKETING** y los estudios de mercado, las grandes empresas basan sus decisiones en datos y estudios científicos, desde cambiar el color del logo o hasta lanzar un nuevo producto. El avance de los estudios de opinión y de redes sociales transformó para siempre la actividad política. Ningún candidato prescinde de estudios de opinión o de datos obtenidos del estudio de redes sociales. Incluso hasta el ridículo. Pero en todo subyace algo: un método, y una legitimidad sobre él, que asegura que, de seguirlo, obtendremos mejores resultados.

Las PBE requieren, entonces, de métodos tanto para obtener la información como para realizar investigaciones y tomar decisiones. En los Estados Unidos, se emplean dos grandes métodos, que, si bien se complementan,

tienen rasgos distintivos. En ambos casos, hay uno común: se definen por metodologías específicas y rigurosas.

En “Las políticas basadas en evidencia como plataformas para la innovación de políticas públicas”, texto que ya hemos citado en varias oportunidades, Jaime y Vaca Avila explican que el primero de los métodos se centra en vincular la generación de evidencia a partir de evaluaciones de impacto, intentando determinar el grado en que una política pública logra los resultados esperados. El problema de este método es la variable tiempo: el tiempo que se necesita para obtener resultados, en general, no se corresponde con los tiempos de la gestión de gobierno. En contraposición, el otro método apunta a generar evidencias a partir del monitoreo periódico, incluso con métodos automatizados y en tiempo real que pueden incluir avances tecnológicos de todo tipo. Su potencialidad reside en que es posible contar con información y datos actualizados casi de forma permanente. La gestión queda expuesta a la medición constante.

Este enfoque, como plantean los autores, se centra en la gestión del momento y en los procesos, y podría ser útil en áreas como seguridad o salud, pero pierde efecto en el largo plazo. En ambos casos, los métodos refuerzan la visión inglesa: determinar qué políticas funcionan.

El sistema inglés también aporta métodos interesantes. El primer punto que resaltar es la necesidad de clasificar y determinar la robustez de la evidencia. El método más estandarizado del gobierno inglés, como señalan el Haynes y otros (2012), es el denominado RANDOMIZED CONTROLLED TRIALS (RCT) o pruebas aleatorias controladas (PAC). Estas pruebas se diferencian de otros tipos de evaluación, ya que incluyen un grupo de control asignado al azar, al igual que en el mercado de los fármacos, y permiten comparar la eficacia de una nueva intervención con lo que habría ocurrido si no se hubiera implementado la política. La clave es incluir un grupo de control para eliminar una serie de sesgos que dificultan el proceso de evaluación. Este grupo debe darse de forma aleatoria para así eliminar la posibilidad de que factores externos afecten a los resultados, y poder demostrar que cualquier diferencia entre los dos grupos es únicamente producto de las diferencias en las intervenciones que reciben. Este aspecto es indiferente al tamaño de lo que queremos comparar, sea una política o solo una pequeña parte de ella. Respetando el principio básico de comparar dos grupos idénticos elegidos al azar, podemos comprender qué funciona y qué no.

Como señalan los autores, una de las grandes ventajas de este método es que permite probar de forma cabal la eficacia de aspectos concretos de un programa más amplio. Entonces, no solo nos da la posibilidad de obtener

evidencia sobre una política en general, sino que también permite que los responsables de políticas puedan comprobar la eficacia o el funcionamiento de pequeñas partes de un programa. Por lo tanto, este tipo de método es útil para lograr un perfeccionamiento continuo de la política.

Si retomamos la diferenciación entre los responsables políticos y los profesionales, los primeros creen que tienen un buen conocimiento de las intervenciones que probablemente funcionen, y utilizan estas creencias para diseñar la política. Los PAC son el mejor método para evitar estos errores, ya que ofrecen a los responsables políticos y a los profesionales pruebas sólidas de la eficacia de una intervención política (Haynes y otros, 2012).

Por último, no es menor el impacto del BIG DATA, que nos permite acumular evidencia a través de la gestión estadística de grandes cantidades de datos. Su principal potencialidad es la variable tiempo, siempre escasa en política, ya que se puede disponer de tiempos más cortos y de datos en tiempo real. Un caso interesante es el de Nueva York y su experiencia en el manejo de grandes datos que ha tenido resultados promisorios (Jaime y Vaca Avila, 2017).

Cuando se utiliza el BIG DATA, el gran desafío es definir con precisión qué uso puede hacerse de los datos para evitar problemas legales. Por tanto, es importante entender, como veremos en los capítulos siguientes, la necesidad de trabajar sobre una estructura legal sólida que supla el vacío sobre el manejo de información estadística y alumbre los usos posibles de los datos para evitar violar leyes o incluso la libertad de las personas.

Es importante tener presente que las PBE dependen de la evidencia y esta, a su vez, de un método. No hay un método establecido ni alguno mejor que otro. Solo hay que comprender la importancia de utilizar tecnologías científicas para lograr mejorar la toma de decisiones, la implementación de políticas públicas y la relación entre ciencia y política.

LAS POLÍTICAS A EMPUJONES: NUEVAS PERSPECTIVAS PARA LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Las PBE son solo uno de los nuevos enfoques en materia de políticas públicas. Lo cierto es, y como dijimos, que el comportamiento humano ha sido analizado a lo largo de las últimas décadas para la toma de todo tipo de decisiones: desde el ámbito privado hasta la política electoral.

En esta línea, otro enfoque posible es la idea de NUDGES, que podrían traducirse como EMPUJONCITOS y fue acuñado por el Nobel de Economía Richard H. Thaler. Este enfoque consiste en intervenciones limitadas que pretenden

modificar la estructura de las decisiones que toman los individuos sin recurrir a incentivos o sanciones. Se plantean intervenciones sencillas y de bajo costo para inducir a los ciudadanos a un comportamiento previsible esperado.

Actualmente, los NUDGES se aplican en la elaboración de políticas públicas, e incluso existen unidades en distintas administraciones internacionales dedicadas a este enfoque, como por ejemplo, el Behavioural Insight Team (al igual que las PBE) en Reino Unido, o la Office of Evaluation Sciences en los Estados Unidos, que han trabajado exitosamente en objetivos tan importantes, como el aumento del cumplimiento tributario, acercando las declaraciones de impuestos a los contribuyentes, o aumentando los porcentajes de vacunación gripal a los veteranos del ejército, con el envío de postales recordatorias.

Un ejemplo de acción práctica podría ser la lucha contra la obesidad infantil. Un enfoque de respuesta tradicional sería una estrategia de prohibir determinados alimentos, mientras que, con la teoría del NUDGE, la respuesta sería la ubicación destacada de productos saludables en los lugares más visibles de los supermercados, como ocurrió en Río Negro, donde una ley provincial prohibió que los productos con alto contenido de azúcar estén en la línea de caja o a menos de tres metros de aquella.

Si pensamos en el ciclo de políticas públicas de Joan Subirats, los NUDGES se insertan en el diseño, la planificación, la implementación y en el proceso de evaluación para valorar la efectividad de la política y orientar la toma de decisiones basada en evidencias. Incluso se puede integrar en la implementación de experimentos controlados aleatorios, que valoren la eficacia de una política pública antes de implementarla de manera generalizada, lo que ahorra costos y posibles perjuicios para la población.

Finalmente, la verdadera creatividad y el uso de la teoría del comportamiento cobran importancia en el vínculo entre innovación, el diseño de políticas públicas y la gobernanza democrática. Pero todo esto, y como dice el protagonista de INCEPTION, “es un arte muy sutil”.

Para concluir, debemos entender que la nueva era ligada a una creciente digitalización y robotización no puede depender de políticas públicas intuitivas o improvisadas, sino que debe estar acompañada por una nueva cultura en materia de toma de decisiones públicas e implementación de políticas públicas basadas en datos y evidencia científica.

Sin duda, las PBE, por un lado favorecen la integración entre la investigación y la formulación, aplicación y evaluación de políticas públicas, y esto permite sortear la vieja distinción entre políticos y científicos. Por otro lado, dotan de racionalidad al proceso de toma de decisiones, las cuales quedan legitimadas en evaluaciones y estudios rigurosos y sistemáticos cuyos datos

son confiables. De esto se desprende una nueva forma de relación entre las instituciones públicas y el ámbito académico, como también con el sector privado. No es menor la necesidad de un método específico, que, más allá del enfoque, permitirá contar con información y evidencias fiables como base de los proyectos públicos que redunden en una mejor utilización de los recursos públicos y, por tanto, en mayor eficacia y eficiencia del gobierno.

En ese sentido, de lo que se trata en la ERA META es de generar nuevos modelos de tomas de decisión para la planificación e implementación de políticas públicas acordes con los nuevos avances tecnológicos. Como en EL PRÍNCIPE, de Maquiavelo, donde se ponderaba la figura de los consejeros del príncipe, los nuevos modelos planteados en este capítulo habilitan a pensar en nuevos consejeros apoyados por datos, evidencias y estudios científicos rigurosos como arma fundamental para dotar de racionalidad el proceso de políticas públicas.

CAPÍTULO VII. ADIÓS A LAS FIRMAS. LA VALIDACIÓN DIGITAL Y LA REVOLUCIÓN DEL BLOCKCHAIN

“Firme aquí”. Un empleado con una almohadilla y un sello timbrando una pila de papeles. Esta escena describe una situación diaria en una oficina pública en la que un documento en papel es validado, o al menos, eso creemos.

Eduardo Martelli, exsecretario de Modernización Administrativa de la Argentina, relata una anécdota de cuando comenzó a trabajar en la modernización de la gestión pública de la Ciudad de Buenos Aires y decidió enviar notas para solicitar determinados bienes con su firma ológrafa. Aunque varios sellos no se condecían con el cargo, los bienes llegaron igual. Esto habla de la legitimidad de la firma y el sello. Parecería que, en el Estado, un papel cualquiera firmado y sellado es una garantía para conseguir algo. Sin embargo, esto ya no es tan así.

En 2007, los países miembro del CLAD suscribieron la Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico, que, en forma premonitoria, incluyó en el segundo capítulo el derecho al gobierno electrónico. Allí se menciona la importancia de regular la seguridad del gobierno electrónico y sugiere que deben establecerse “sistemas físicos, sistemas de firma electrónica, incluso avanzada, así como otros sistemas alternativos a la firma electrónica, cuanto la naturaleza del trámite lo aconseje” (CLAD, 2007, p. 11). Incluso el punto 14 de este capítulo indica que los sitios electrónicos con sistemas de firma electrónica e identificación del titular deben garantizar la comunicación segura entre estos (CLAD, 2007).

Si bien el CLAD se adelantó en el tiempo, es claro que los procesos de digitalización en la gestión requieren de mecanismos que permitan certificar documentos de forma electrónica o digital. Pero esto es solo el comienzo.

Un breve recorrido histórico muestra que los sistemas de firma electrónica o digital tienen en Iberoamérica una larga trayectoria. Perú fue el país más adelantado en la región con la Ley de Firmas y Certificados Digitales, de 2000. Le siguen Chile, que aprobó dos años más tarde la Ley 19.799 sobre Documentos Electrónicos, Firma Electrónica y Servicios de Certificación de Dicha Firma; y España, con la Ley 59 de firma electrónica, de 2003. Siete años después, en 2010, Paraguay sancionó la Ley 4017 sobre la validez jurídica de la firma electrónica, la firma digital, los mensajes de datos y el expediente electrónico, y México, la Ley de Firma Electrónica Avanzada, en 2011.

Entre los países más cercanos a la Argentina, encontramos a Uruguay, que aprobó en 2009 la ley de documentos electrónicos y la firma electrónica. Como vemos, nuestro país fue uno de los pioneros en la región: ya en 2001 contaba con una normativa en la materia: la Ley 25.506, de Firma Digital, que establece las consideraciones generales sobre certificados digitales y regula todo lo inherente a la autoridad de aplicación.

EL MUNDO DE LA CERTIFICACIÓN: LA FIRMA ANTE TODO

Desde el comienzo de la humanidad, existió la necesidad de lograr confianza en las acciones y seguridad en todo tipo de actos o actividades. La escritura permitió dejar plasmadas las decisiones y acciones de los hombres para la posteridad. Luego, una firma le daba autenticidad y certificaba cualquier tipo de documento. Esto no ha cambiado en varios siglos.

El mundo digital impuso nuevas reglas. El EMAIL sustituyó al correo casi copiando su proceso, pero los sistemas de gestión documental o de digitalización de la gestión pública obligaron a repensar los procesos de certificación y establecimiento de confianza, para que cualquier tipo de transacción tecnológica pueda ser identificable, confiable y segura. Con la irrupción de la tecnología en los sistemas bancarios, desde el cajero automático hasta el HOME BANKING, se han buscado herramientas y estrategias para validar datos, personas o convalidar transacciones. Esto no cambia en materia de digitalización de la gestión.

El aparato estatal es el imperio del papel, de la firma y del sello. Pensar en digitalizar el Estado obligó a buscar herramientas, como la firma digital y la firma electrónica, para crear sistemas que terminen con el papel, asegurar la transparencia y, sobre todo, garantizar la confiabilidad de los datos y las certificaciones necesarias.

Para el equipo que logró digitalizar el aparato estatal argentino,

formado por Pablo Clusellas, Eduardo Martelli y María José Martelo a la cabeza, “el mundo de las transacciones tecnológicas ha recorrido un largo camino en pos de la generación de confianza, que es una de las grandes barreras para lograr el reemplazo de la registración en papel. Aunque el papel es infinitamente más vulnerable que los actuales medios tecnológicos, aún detenta en muchos casos el valor legal” (Clusellas y otros, p. 147). En este cambio de paradigma, del papel al soporte digital, la firma digital y, actualmente, la tecnología BLOCKCHAIN, han solucionado un problema de larga data, ya que, gracias a este nuevo tipo de firma, se indica quién lo hizo, y en qué fecha y lugar sucedió.

En la Argentina, de acuerdo con la Ley 25.506, la firma digital supone la aplicación de un procedimiento matemático a un documento digital, para lo que se necesita información que solo conoce el firmante y tiene absoluto control sobre ella. Cualquier persona puede verificarla, identificar al firmante y comprobar que no hubiera alteración posterior a la firma del documento. En este sentido, reivindica los valores de autoría, integridad, no repudio; una garantía de que el emisor no pueda negar o repudiar su autoría, además de seguridad y transparencia. Nada en un documento de papel nos dice dónde o cuándo fue firmado si esto no está expresamente aclarado. Tampoco asegura que el documento no haya tenido agregados o modificaciones luego de la firma: un sistema con certificación digital o firmas digitales asegura estos dos principios.

La firma digital en la Argentina permitió implementar el Sistema de Gestión Documental Electrónica (GDE) tanto a nivel nacional como en provincias y municipios. Generó una rápida despapelización y es la plataforma sobre la cual se afianzó el proceso de digitalización que tuvo origen con las restricciones del COVID-19. La firma digital es el único sistema posible en el que los documentos digitales tienen igual veracidad y legalidad que un documento de papel.

Pero la tecnología de firma digital presenta distintas variantes. El modelo clásico requiere que los usuarios cuenten con un dispositivo USB, con el SOFTWARE que certifica la identidad de la persona, encriptada, y asegura el encadenamiento con la encriptación de la entidad certificadora. Claro que, al tratarse de un dispositivo USB, se necesita una computadora, lo cual es una gran limitante en la era de los SMARTPHONES.

La Argentina resolvió actualizar esta tecnología, que, si bien es segura, confiable y efectiva, tiene la limitación física del token USB. Para ello, creó el sistema de Firma Digital Remota o PKI Cloud (PUBLIC KEY INFRASTRUCTURE o Infraestructura de Clave Pública), con el objetivo de sustituir el TOKEN físico — en un USB— por una plataforma cuya base de datos está en el Centro Nacional

de Datos de ARSAT y que requiere que el usuario se conecte a ella a través de internet. Ahora, el usuario puede acceder a los datos desde cualquier lugar siempre que tenga conexión a internet, una PC, un SMARTPHONE o una TABLET. Es indudable que esto potencia el uso de la firma digital, a pesar de que algunas limitaciones persisten.

Aun así, la Firma Digital Remota significó una reducción considerable de los costos de implementación al eliminar el token USB —un insumo, en su mayoría, importado—, y facilitó su masificación. Con este avance, por ejemplo, los Colegios de Escribanos pudieron utilizar la Firma Digital Remota para el trámite de Apostilla Digital, que, aunque menor, es un progreso significativo, ya que avanza sobre una de las profesiones más tradicionales.

Para todo esto, es necesario contar con Autoridades de Registro en Firma Digital, que, en general, están a cargo de las provincias. Una persona debe solicitar un turno o acercarse hasta la autoridad certificante para realizar el trámite. Todo esto es una gran limitación, y si bien la firma digital valida cualquier dato, sea en un formulario web, una imagen, documentos en cualquier formato, videos, audios o incluso una base de datos o un disco rígido, se requiere de toda una infraestructura para poder viabilizar su uso.

La ERA META nos obliga a pensar en el fin del papel y la firma ológrafa tal como la conocemos; la firma digital es el futuro de cualquier tipo de trámite. Lo cierto es que varios países han avanzado en nuevos sistemas criptográficos para la autenticación y validez de personas o documentos, y allí una nueva tecnología tiene preponderancia: el BLOCKCHAIN.

Antes de avanzar sobre esto, es importante resaltar el carácter disruptivo de la firma digital que propició la digitalización de los procesos en el Estado y que despapelizó la gestión y los trámites burocráticos. Sin embargo, el Estado en la ERA META conlleva nuevos desafíos y soluciones que nos permitan zambullirnos en el mundo digital, y el BLOCKCHAIN tiene un rol central.

TODO EN BLOQUES: LA REVOLUCIÓN DEL BLOCKCHAIN

THE NEW YORKER publicó hace un tiempo una vieja viñeta de Peter Steiner de 1993 en la que un perro le dice a otro: “En internet, nadie sabe que eres un perro”. Este es, sin duda, uno de los grandes problemas que plantea la irrupción de internet y la transformación digital. La identidad de aquellos con quienes interactuamos sigue sin poder establecerse de manera confiable. La firma digital ha permitido avanzar en algunos aspectos, pero no en todos.

Ya en 1981, expertos trataron de resolver con herramientas de

criptografía los problemas de privacidad, seguridad e inclusión que planteaba la masificación de internet. A fines de los noventa, Nick Szabo escribió el artículo titulado “El protocolo de Dios”, en el que reflexionaba sobre la necesidad de crear un protocolo tecnológico con el mayor nivel de fiabilidad posible para todas las operaciones. Eso facilitaría cualquier tipo de transacción en línea, ya que nadie confía en quien no conoce, pero todos confían en Dios.

En 2008, esto comenzó a cambiar, primero por la crisis económica y segundo, y como fruto de esto, por el surgimiento del Bitcoin, la primera moneda virtual. Esta moneda fue creada a raíz de un nuevo protocolo basado en lo que se llama SISTEMA DE PAGO ELECTRÓNICO DIRECTO Y ENTRE IGUALES (PEER-TO-PEER o P2P, por sus siglas en inglés), que la utilizaba como moneda de cambio. Lo innovador es que este tipo de monedas no lo crean ni lo controlan países o bancos centrales. Esta tecnología prevé una serie de normas que garantizan la integridad de la información que se intercambia entre miles de millones de computadoras sin necesidad de pasar por un tercero. Se denomina BLOCKCHAIN o cadena de bloques a este creciente número de registros descentralizados globalmente. Las cadenas de bloques son las que permiten enviar dinero de manera directa y segura de una persona a otra sin pasar por un banco, una tarjeta de crédito o cualquier otra entidad de pago. Esto, que significó un nuevo salto tecnológico, como el invento de la computadora o internet, dará lugar a nuevas innovaciones y formas de interrelación en el metaverso.

Aunque parece difícil de entender, el BLOCKCHAIN es una cadena secuencial de bloques donde cada nodo de la red almacena una copia exacta de ella, es decir, una base de datos digital distribuida y compartida entre muchas partes diferentes y en la que los participantes de esta red de cadena de bloques deben estar de acuerdo en que la transacción es válida. De aquí que resalten las características de autonomía, anonimato y transparencia en las cuentas. La tecnología BLOCKCHAIN tiene una propiedad que la hace fiable: la inmutabilidad. Esto significa que, una vez introducida la información, ya no puede ser borrada ni modificada por nadie.

Esto se da gracias a que cada bloque posee una identificación alfanumérica que se denomina HASH. Esta identificación garantiza que su contenido no pueda ser modificado. A su vez, cada uno de estos bloques contiene el HASH del bloque anterior, lo que genera una lógica correlativa y el encadenamiento.

Otro punto central de esta nueva tecnología es la descentralización. El conjunto de transacciones que componen la cadena no se encuentra en un solo sitio, sino en una base de datos compartida en línea. Esto es uno de los principales puntos positivos: evita fraudes, cambios o manipulaciones malintencionadas.

En resumen, el **BLOCKCHAIN** es una cadena secuencial de bloques, un registro, una base de datos digital que se encuentra distribuida en tiempo real y es compartida entre partes diferentes con un protocolo de consenso. Gracias a esto, la tecnología **BLOCKCHAIN** es novedosa y permite la cooperación entre el sector público, los privados y la academia.

Por su propia naturaleza, el **BLOCKCHAIN** se presenta como una tecnología ideal para asegurar y digitalizar los procesos de la administración pública. Su lógica de funcionamiento consiste en una red descentralizada y distribuida. Sobre esta base, se asienta una arquitectura de algoritmos criptográficos, entre las que encontramos las funciones **HASH**, que validan las transacciones en el registro (Clusellas, Martelli y Martelo, 2019). Esto produce una estructura confiable y sólida que puede sobrevivir aunque una de las partes se vea comprometida.

Entre las características que hacen que el **BLOCKCHAIN** sea ideal para los procesos de gestión pública, y que abren un centenar de posibilidades, se encuentra su capacidad de redundancia: todas las transacciones confluyen en una base de datos que está distribuida en miles de servidores en todo el planeta. Asimismo, otro rasgo es el carácter transparente, ya que se trata de información abierta donde es fácil auditar cualquier tipo de operación. También se resalta la cuestión de la trazabilidad, dado que podemos analizar cualquier movimiento conociendo fecha, hora, lugar y autor, algo impensado en el imperio del papel. Y, finalmente, se destaca la innegable seguridad: su cifrado es inviolable o, al menos, muy difícil de copiar.

Tapscott y Tapscott realizan una descripción que da cuenta de estos procesos de forma sencilla y usan como ejemplo la red de Bitcoin, que dio origen al **BLOCKCHAIN**: "Cada diez minutos, como si fuera el ritmo cardíaco de la red del bitcoin, todas las transacciones realizadas se comprueban, ordenan y almacenan en un bloque que se une al bloque anterior, creándose así una cadena" (Tapscott y Tapscott, 2016, p. 18). Cada nuevo bloque debe referirse al bloque anterior para ser validado, esta estructura registra de forma exacta el momento de las transacciones y las almacena para evitar que cada registro se altere.

Pero ¿qué servicios pueden implementarse con **BLOCKCHAIN**? Esta herramienta se ha convertido en una tecnología con infinitas posibilidades de usos y un elemento para incorporar a diversos procesos. Podemos pensar en registros de propiedad inmueble o automotor, conformación de sociedades, certificaciones personales —como un acta de nacimiento o un certificado de discapacidad—, **TOKENIZACIÓN** de activos, contratos inteligentes o trámites de trazabilidad de alimentos, medicamentos, etc.

Uno de los ejemplos más relevantes es el potencial que esta tecnología tiene en materia de asuntos registrales. A finales de 2017, la República de Georgia comenzó a desarrollar un proyecto piloto para el registro de propiedades de tierras en BLOCKCHAIN. Esto tenía varios objetivos, como la lucha contra la corrupción, o asegurar los atributos de inmutabilidad, trazabilidad y transparencia, ya que este tipo de tecnología tiene una gran potencia para esta clase de trámites y procesos. Así, Georgia se aseguró la confianza en los registros, gracias a los inconvenientes para falsificarlos, su inmutabilidad en el BLOCKCHAIN y la posibilidad de trazar su historial para llevar adelante auditorías.

Incluso a partir del BLOCKCHAIN y su impacto en los sistemas registrales de tierras, los derechos de propiedad pueden comercializarse, tanto si son bienes financieros como bienes raíces o ideas. La meta es registrar tanto la parcela de tierra como los derechos que implica su posesión, a fin de evitar que sean violados.

La tecnología BLOCKCHAIN puede contribuir a mejorar la entrega de ayuda o donaciones al suprimir a los intermediarios y conocer la trazabilidad de todo el proceso. Al respecto, el caso de Chile es interesante: utiliza BLOCKCHAIN para asegurar la calidad de los datos abiertos de los precios de hidrocarburos, lo que evita cualquier tipo de fraude, manipulaciones o modificaciones. La Argentina cuenta con el ejemplo de la Lotería de Río Negro, que sumó esta tecnología para luchar contra el fraude y emitir premios con el uso de credenciales verificables en BLOCKCHAIN.

No debemos dejar de mencionar que los grandes bancos, e incluso algunos gobiernos, ya utilizan las cadenas de bloques para registrar información, almacenarla y realizar transacciones. Gracias a esto, hay más velocidad con menos costos y mayores niveles de seguridad.

En tan solo 10 años, BLOCKCHAIN pasó de ser considerada una tecnología ligada a internet a crear la mayor súpercomputadora jamás construida y cambiar el mundo. En un futuro cercano, y sobre todo en el metaverso, será normal utilizar datos descentralizados y basados en BLOCKCHAIN para cuestiones domésticas, pago de cuentas o servicios, o firmas de contratos y acuerdos. El mundo de las transacciones estará dominado por esta tecnología, y esto nos obliga a pensar en dos aspectos: las criptomonedas y la identidad digital y los NFT (NON-FUNGIBLE TOKEN o TOKEN NO FUNGIBLE).

El BLOCKCHAIN es la base de las criptomonedas y lo que asegura sus transferencias —y generación— de forma segura y transparente. Esto significa una revolución por varios motivos: genera nuevas monedas que no son controladas por instituciones públicas —o incluso privadas—, lo que las vuelve más volátiles y difíciles de controlar, pero respetando las mismas características

que una moneda impresa por un banco central, es decir, que resguarda valor, otorga referencia, sirve como forma de intercambio y es —al menos en concepto— inviolable. El futuro del dinero y de las inversiones pasará cada vez más por estas nuevas monedas digitales, y los Estados deberán pensar cómo acoplarse a ellas. La Ciudad de Buenos Aires ha anunciado recientemente que permitirá el pago de determinados trámites o servicios con criptomonedas. El Estado debe intentar estar a la vanguardia, aun cuando sea muy difícil.

Los NFT, en tanto, tienen una importancia mayúscula si pensamos en el metaverso. Esto será tema del próximo y último apartado de este capítulo: cómo generamos bienes o identidades en el metaverso y cómo ayuda el BLOCKCHAIN en esos procesos.

Como vemos, el BLOCKCHAIN significa un salto tecnológico y un avance en materia de seguridad de datos, sobre todo luego de su registro, pero no resuelve todos los problemas relacionados con su calidad de estos registros. Tener un sistema de registro digital es un prerrequisito central para asegurar el éxito de la tecnología BLOCKCHAIN, porque, si bien esta resuelve muchos problemas del mundo digital, de las transacciones y de los registros, debemos saber que pueden existir otras soluciones tecnológicas más sencillas, económicas o accesibles.

NFT: LA IDENTIDAD Y LOS BIENES EN LA ERA META

Así como en la vida física nuestras huellas dactilares son únicas e irrepetibles, en el metaverso, también debemos lograr que cada persona sea única y fácil de identificar.

Esto incluye al mundo de los bienes y, sobre todo, de los bienes artísticos. En 1936, Walter Benjamin denunció la pérdida de la singularidad y lo irrepetible de las obras de arte; la capacidad de la tecnología de reproducirlas en masa constituía una gran amenaza.

Pero Benjamin no llegó a ver el avance de la tecnología, que no solo no atentó contra el arte, tal y como vaticinó, sino que incluso masificó su acceso, al que el BLOCKCHAIN abrió nuevas posibilidades en los últimos años. Los procesos criptográficos que permiten generar los NFT hacen que los objetos se vuelvan irrepetibles y les devuelve la posibilidad de autenticidad y autenticación a cualquier objeto o bien, incluso en el metaverso.

Pero ¿qué es un NFT? Es un dispositivo técnico que se adhiere a una obra de arte digital —o cualquier otro activo digital— y conforma entonces un certificado de titularidad (Capurro, 2021) y autenticidad, que es único y,

por consiguiente, irreproducible, que queda registrado en la BLOCKCHAIN. En el futuro, y con el metaverso, vendrá una nueva era de internet donde también tendremos una nueva identidad —o la misma, pero digital—, y, para ello, los NFT son fundamentales. Nuestro avatar personal en el metaverso, o la nueva era de internet, nos dejará manejar y proteger nuestra información más sensible, como el documento de identidad, la información médica, las cuentas bancarias, títulos y diplomas y todo tipo de información personal que no queramos revelar, como las preferencias sexuales.

Así como en SNOW CRASH o MATRIX, el metaverso nos obliga a tener una identidad digital, o mejor, una personalidad digital que tendrá gustos, pagará servicios o firmará acuerdos. Todo eso lo resuelve, como vimos, el BLOCKCHAIN. Pero los NFT van un paso más allá y nos permiten constituir esa personalidad con un avatar propio, ropa, bienes o incluso obras de artes.

Los NFT no son más que eso: un activo digital, en donde un usuario, también digital, acumula cualquier tipo de objeto del mundo real, como arte, música, elementos de la cultura GAMER, avatares o incluso bonos. Se basan en BLOCKCHAIN y tienen otra particularidad: son digitales. Claro que esta característica es incompatible con el mundo físico: un cuadro no puede estar en dos lugares al mismo tiempo. Un NFT sí puede hacerlo, porque, al ser digital, nada le impide estar en dos lugares al mismo momento, sin perder singularidad.

Los NFT se compran y venden ONLINE, y se pagan generalmente con criptomonedas. Se trata de un nuevo mercado digital en crecimiento que ha sido aprovechado, como mencionamos en la introducción, por diferentes rubros, como las marcas textiles Gucci o Zara, que han lanzado colecciones únicas para vestir el propio avatar. En el metaverso, también se puede lucir bien y estar a la moda. Los NFT lo hacen posible.

Pero la característica principal, y como ocurre con el certificado de autenticidad de una obra de arte, es que los NFT permiten establecer y conocer cuál es el original y quién es el dueño actual. Esto habilita a crear todo un nuevo mercado a nivel global donde cualquier programador o artista puede generar contenidos y bienes y comercializarlos.

Aún hay dos aspectos más que debemos entender: los NFT requieren de una plataforma para ser almacenados. Así como los cuadros se exponen en galerías o paredes de museos y el dinero necesita cajas de seguridad, los NFT no pueden existir sin una WALLET, que podríamos llamar BILLETERA VIRTUAL, aunque no es tan así. Una WALLET es un software, o incluso hardware, gracias al cual realizamos operaciones para enviar o recibir bienes o monedas a través del BLOCKCHAIN. En estas WALLETS, no están nuestras criptos o NFT, sino que allí

almacenamos las claves para acceder a ellas. Incluso se pueden vincular con nuestro monedero para llevar a cabo cualquier tipo de transacciones.

Los NFT son coleccionables, igual que hace 10 años guardábamos CD o revistas, hoy los bienes digitales se acumulan en una wallet. Ya no se tienen en la casa o en un lugar establecido, sino que están en la red y, por tanto, podemos transportarlos a cualquier lugar y compartirlos donde estemos y con quien queramos con solo un CLICK. Es la revolución del coleccionismo clásico y también del capitalismo basado en la acumulación de bienes.

De lo anterior se desprende que los NFT están estrechamente vinculados a la idea de comunidad: ya sea de GAMERS, donde se compran los avatares o escenarios, ya sea de artistas, donde se compra y vende arte, o de comunidad financiera, donde se hacen negocios con las criptos. La comunidad es inherente al concepto de NFT.

Tanto las cripto como los NFT patean el tablero de los negocios tal y como lo conocemos y ponen en duda algo central: la capacidad de regular estos ámbitos por parte de una autoridad centralizada. Esa es la verdadera revolución y el verdadero desafío, en especial para los Estados. No necesitan de un banco central que emita y regule el STOCK de dinero, como tampoco de un museo o un especialista que certifique la autenticidad de una obra. Países como España o Estonia vienen trabajando en proyectos para tener notarios digitales o E-NOTARIOS.

Gracias al BLOCKCHAIN, ya no se necesita de un notario que certifique con su firma la propiedad de una tierra o del bien en cuestión. Esta tecnología resuelve el asunto de manera sencilla, segura, transparente y permite la trazabilidad e inviolabilidad. No quiero decir con esto que vamos a terminar con los escribanos, pero la tecnología actual lo permite y abre el debate.

Tanto el BLOCKCHAIN como los NFT ponen en duda el mundo de las firmas y las certificaciones como lo conocemos, y abren todo un mundo de posibilidades: bienes digitales, criptomonedas, contratos digitales, registros encriptados por BLOCKCHAIN, mejoras en procesos de trazabilidad, control de juegos de azar, emisión de certificados o diplomas académicos. Hoy una universidad podría emitir sus diplomas con tecnología BLOCKCHAIN y evitar el derrotero de certificaciones interminables para entregar copias de un diploma o digitalizarlo. El BLOCKCHAIN puede allanar el camino, presentar el diploma de manera digital y asegurar su autenticidad. Esto es un cambio notable, un salto de calidad.

En el metaverso, vamos a requerir soluciones innovadoras para problemas que el mundo físico y el imperio del papel no han podido resolver con la sola digitalización. El camino es la tecnología BLOCKCHAIN, la firma digital

en cualquier formato y el mundo de los NFT. El Estado en la ERA META debería investigar, promover y generar soluciones ligadas a estas tres tecnologías. El metaverso es inminente, y todos vamos a querer tener nuestro avatar de las tres ESEs: simple, seguro y singular.

CAPÍTULO VIII. ENTRE EL PANÓPTICO DIGITAL Y EL GRAN HERMANO DEL ALGORITMO: LEYES, NORMAS Y DATOS EN LA ERA META

Tenía usted que vivir —y, en esto, el hábito se convertía en un instinto— con la seguridad de que cualquier sonido emitido por usted sería registrado y escuchado por alguien, y que, excepto en la oscuridad, todos sus movimientos serían observados.

1984, de George Orwell

No hay dudas de que la transformación digital constituye una gran oportunidad para los Estados e incluso para el sector privado. No obstante, este proceso necesita apoyarse de un marco regulatorio que impulse el crecimiento económico basado en los datos y fortalezca la confianza en la tecnología y en los sistemas.

Como en otras áreas, estos marcos, que permitirán a los Estados, empresarios e individuos beneficiarse de la revolución digital y de los datos, deben respetar las leyes, tradiciones y culturas nacionales, y adecuarse a ellas. Además, cualquier intento de regulación debe contemplar la privacidad de las personas, en un delicado equilibrio con la innovación o los flujos de datos para los nuevos procesos económicos y gubernamentales.

La transformación digital, y sobre todo en la ERA META, tiene su base en datos y transacciones. El BIG DATA es una de las grandes transformaciones de esta era, pero muchos de estos datos son personales. Tanto la IoT, el análisis de BIG DATA como la implementación de AI necesitan de un gran volumen de datos personales, lo que puede afectar la privacidad de las personas. Pero claro, en la era exponencial, el cambio digital es acelerado, y, por tanto, es posible que

los marcos regulatorios se vuelvan obsoletos con mayor velocidad que otros aspectos.

Así como evitan caer en el panóptico digital o el Gran Hermano de Orwell, los marcos regulatorios pueden generar espacios seguros con quienes los Estados podrían colaborar en el desarrollo sostenible e inclusivo y acortar la brecha digital.

Cuanta más confianza haya en la tecnología digital, mayor será la motivación de las personas a interactuar con nuevas tecnologías e innovaciones que, a su vez, mejorarán las posibilidades económicas y sociales de un país. Necesitamos más y mejores marcos regulatorios que permitan tener control sobre los procesos de transformación digital y, a la vez, gobernar el BIG DATA y la AI.

¿GOBERNAR EL FUTURO O LA GOBERNANZA DE DATOS?

La ERA META nos lleva a un mundo de hiperconectividad, cuyo nuevo activo son los datos. Un informe de la CAF (2021) marca que, sobre todo a partir de las restricciones del COVID-19, la progresiva digitalización de trámites públicos, basados en general en datos, genera aún más datos. Asimismo, el exponencial desarrollo tecnológico ha incrementado la capacidad de almacenarlos y de utilizarlos. Esto se convierte en un nuevo aspecto crítico que es necesario no perder de vista.

Junto con las políticas de datos abiertos dentro del ecosistema digital, estos datos les presentan a los gobiernos el desafío de saber cómo utilizar un activo de tal importancia. Pero los datos, por los datos mismos, no dicen nada. Su procesamiento, sobre todo en grandes volúmenes, exige recurrir a nuevas y grandes tecnologías, además de nuevas capacidades que nos ayuden a utilizarlos para, como dijimos en el capítulo anterior, tomar mejores decisiones.

Este escenario plantea un nuevo equilibrio entre los recursos y las capacidades requeridas, en especial en el Estado. Aquí ganan lugar algunos factores, como la interoperabilidad, el uso extensivo de las tecnologías, la robotización y, como mencionan Salvador y Ramió (2020), el papel actual y potencial de esos datos, de la información y del conocimiento que se puede construir con ella. De todo esto se desprende la imperiosa necesidad de desarrollar y potenciar herramientas como la gobernanza de datos.

Es aquí que aparece este concepto tan en boga actualmente: la gobernanza de datos o DATA GOVERNANCE, que, como marcan estos autores, constituye un marco de derechos y responsabilidades en la toma de decisiones en el uso

de datos. No debe soslayarse el hecho de que este concepto se construye a través de varias áreas relacionadas, que implican no solo datos crudos, sino también la gestión de calidad de esos datos, juntos con sistemas capaces de gestionarlos, lo que nos lleva a tener en cuenta su seguridad y administración.

Lo cierto es que, actualmente, existe un consenso extendido que asocia la gobernanza de datos con varias ideas (Salvador y Ramió, 2020). Primero, poner en valor los datos, que serían ahora un activo de la organización. Segundo, establecer responsabilidades tanto en las tomas de decisiones como en las tareas asociadas. Y tercero y último, fijar pautas y normas para velar por la calidad de los datos y que su utilización sea la adecuada.

La gobernanza de datos, entonces, vincula los procesos organizativos que nos permiten especificar la asignación de responsabilidades y decisiones con los objetivos de la organización. De esta manera, los datos se tratan como un activo de aquella (Salvador y Ramió, 2020). Desde este enfoque, no solo hablamos de las organizaciones públicas, sino de cualquier tipo, incluidas las privadas.

En esta línea, la gobernanza de datos ayuda a que una organización administre mejor algunos factores, como la disponibilidad, la usabilidad y la integridad. Sin embargo, excluye un tema central: ¿cuán seguros son los datos? Para Carolina Aguerre (2020), investigadora de políticas y gobernanza de internet, la seguridad de los datos supone la protección respecto a usos no autorizados, la prevención de pérdidas, su integridad y la necesidad de establecer su precisión y usabilidad, así como su fuente y origen. Sin estos principios básicos, es difícil implementar la AI en el interior de una institución o generar marcos regulatorios para una transformación digital basada en la AI, el BIG DATA y el MACHINE LEARNING.

Esto nos lleva al tema del capítulo: la privacidad. Tanto la generación de datos a partir de otros datos, el uso de aplicaciones y sistemas como la AI pueden identificar a personas individuales, lo que amplifica los problemas de privacidad existentes.

La gobernanza de datos nos enfrenta a varios retos. Uno de ellos podría ser la privacidad por diseño, que intenta asegurar el máximo grado de privacidad de los datos —sobre todo personales—, protegidos automáticamente al momento de diseño de cualquier sistema. Este enfoque reclama que la privacidad sea considerada a lo largo del proceso de diseño, pero también de implementación de sistemas. Su potencial es el de convertirse en una de las acciones posibles para evitar los riesgos contra la privacidad y asegurar el uso de la información. Como veremos más adelante, la Argentina ha desarrollado una política de datos abiertos y de acceso a la información pública a través

de la sanción de marcos regulatorios actualizados que posibiliten desarrollos eficientes de AI.

Otro de los retos se vincula al poco reconocimiento que se confiere al valor de los datos o la falta de valoración sobre los beneficios que estos aportan. Finalmente, su responsabilidad recae en las áreas de tecnología (Salvador y Ramió, 2020). Esta situación descrita desencadena varios errores graves: en primer lugar, deja librado a los privados la utilización y mercantilización de datos que no les son propios, como veremos luego. Por otro lado, no asigna responsabilidad al Estado o no confiere a un área determinada la autoridad de aplicación, y desplaza a áreas marginales o específicas la toma de decisiones, que son mucho más globales y requieren de un compromiso del máximo nivel de responsabilidad.

El último de los retos, y en particular de los desafíos de generar marcos regulatorios al respecto, es de índole ético y moral. El uso de la AI abre la posibilidad de procesar datos y automatizar procesos en muchos de los ámbitos que hacen al Estado o a los privados. Esto nos enfrenta a determinar cuál es el límite de este avance y cuáles son las políticas de transparencia para adoptar las tecnologías en cuestión, como veremos más adelante, con el ejemplo de los cupones de descuentos para futuras mamás.

El informe de la CAF (2021) da cuenta de esto al citar el estudio del Instituto AI-Now en 2019 sobre el comportamiento de algoritmos de vigilancia policial predictiva en un cuerpo policial con antecedentes racistas. Los resultados determinaron que los algoritmos pueden reforzar esos mismos sesgos y promover la discriminación y la represión. Sin una política de gobernanza de datos clara y marcos regulatorios sólidos, es probable que se produzcan daños individuales y sociales por “el mal uso, el abuso, el diseño negligente o las consecuencias negativas no deseadas de los sistemas de IA para el ejercicio de los derechos fundamentales y libertades civiles” (CAF, 2021, p. 12).

El gobierno del futuro, entonces, debe apuntar a la gobernanza de datos: allí los Estados tienen un rol proactivo y predictivo, y no quedan a merced del avance de los privados. Esto fortalecerá la toma de decisiones y ejecución de políticas públicas.

Pero, para que sea posible, y como establece la CAF, por un lado, los Estados deben adoptar una agenda que incluya el fortalecimiento de la infraestructura de datos para asegurar la extracción de su valor público, definir una política o estrategia nacional de datos, así como un arreglo institucional para su gobernanza. Estos marcos regulatorios deben pensarse de forma transversal, es decir, que incluyan áreas específicas, como ser la simplificación administrativa o las compras públicas. Por otro lado, los marcos jurídicos por sí

solos no sirven, menos aún si los Estados no invierten o no se comprometen a generar nuevas capacidades institucionales.

Esto termina en un insumo casi inagotable: el talento humano, ya que solo él puede ser el artífice de soluciones tecnológicas basadas en análisis de datos e AI que permitan tomar decisiones. El Estado debe diseñar una arquitectura de gobernanza de la AI donde se establezcan los derechos y responsabilidades de los actores que intervengan en el diseño de estrategias y en su implementación, pero siempre dentro de marcos éticos que dejen crear regulaciones.

Por último, un tema difícil es lograr estrategias innovadoras que habiliten un uso de algoritmos predictivos, prestando atención a los importantes riesgos que traen aparejados, como sesgos discriminatorios o asimetrías, que no representen el mundo real tal y como es. Por ello, es necesario avanzar en la transparencia algorítmica (CAF, 2021) y en la rendición de cuentas tanto en la construcción como en la ejecución de algoritmos.

El desafío de los Estados consiste en asumir un liderazgo proactivo y con capacidad regulatoria que, como concluye el informe de la CAF, les deje identificar las nuevas áreas de extracción del valor de los datos en lugar de esperar que el sector privado incorpore los datos en nuevos modelos de negocio. De igual modo, deben asegurar dos aspectos centrales: resguardar la privacidad de los usuarios y evitar un uso desmedido y sin ética de los datos. Ellos requieren de nuevos marcos regulatorios y de un Estado inteligente que pueda generarlos, así como de adecuar los sistemas y la AI a los lineamientos jurídicos vigentes. Estos dos aspectos serán los temas centrales de los próximos dos apartados.

ENTRE LOS DATOS Y LA PRIVACIDAD, UN MUNDO DE POSIBILIDADES

Todos tenemos la fantasía de que nos escuchan, nos espían o nos rastrean por todos nuestros dispositivos. Lo cierto es que, día a día, alimentamos con información de todo tipo los algoritmos de distintas aplicaciones y sistemas. Así Netflix sabe qué serie nos gusta; Google capta que queremos un nuevo corte de pelo; o una plataforma de compras entiende que buscamos la camiseta de nuestro equipo y solo estamos dispuestos a retirarla a menos de cinco cuadras de nuestra casa. Una periodista con la que tuve el gusto de conversar hace un tiempo me dijo algo que me parece justo para este apartado: “Nadie me conoce más que mi algoritmo, y me encanta”. Esa es la ERA META en su máxima expresión.

Ahora bien, consciente o inconscientemente, todos los días alimentamos con datos las plataformas de **BIG DATA**, los sistemas y las aplicaciones. Mucha de esa información es privada y confidencial, y, justamente, por ello es un activo digital que cotiza cada vez mejor en el mercado y que es, a su vez, un potencial de desarrollo. El problema reside en cuál es el límite entre los datos, cada vez más necesarios en la **ERA META**, y el derecho a la privacidad.

Tenemos dos debates por delante: por un lado, comprender la importancia de sancionar leyes que no sean una traba para el desarrollo de un ecosistema digital y que, por el contrario, sean un impulso a su economía. Y, por otro, que sea una legislación acorde con los tiempos que corren y que se enmarque dentro de la protección de la privacidad.

La Asociación GSM, que nuclea en todo el mundo a prestadores de internet, incorpora un concepto interesante: leyes de Privacidad de Datos Horizontal, capaces de brindar la protección necesaria a las personas para que puedan confiar en la tecnología digital (GSMA, 2019). El objetivo final es que los usuarios se sientan lo suficientemente protegidos ante cualquier situación que implique el procesamiento de datos.

Pero, para que la ley de privacidad de datos sea eficiente, primero debe proteger de manera cabal a las personas, sin cercenar los derechos de operar de organizaciones o empresas. Un dilema difícil de resolver. Por tanto, es importante entender la necesidad de trasvasar las ideas legales y no pensar que ya es una ley, sino en un marco regulatorio más amplio. Esto podría incluir una ley marco o general y cualquier otro tipo de disposiciones legales de menor rango que acompañen los cambios exponenciales y eviten tener que modificar leyes, con la búsqueda de consensos que eso implica. Un pequeño cambio tecnológico puede dejar intactas cuestiones en relación con la privacidad y, sin embargo, chocar contra aspectos de leyes excesivamente reglamentarias.

Lo que no debemos perder de vista es que este marco regulatorio debe respetar algunos principios básicos, como la posibilidad y “responsabilidad de identificar y mitigar riesgos en las organizaciones, manteniéndose flexible y neutral en cuanto a tecnología y sector, y permitiendo que los datos circulen de manera transfronteriza fácilmente” (GSMA, 2019). Estos principios evitan leyes excesivamente prescriptivas, rígidas y que pueden quedar obsoletas en poco tiempo. Algo fundamental.

Si pensamos en esos principios, podemos lograr que todas las partes involucradas alcancen sus mejores resultados. Las empresas y la economía digital podrían obtener mecanismos de privacidad eficientes y que permitan el mejor desarrollo de sus negocios u objetivos. El Estado puede lograr mayores niveles de control y, sobre todo, enfocarse no tanto en supervisar, sino en hacer

un efectivo control de daños o potenciales excesos. Por último, los usuarios tendrían la posibilidad de gozar de manera segura del uso de sistemas y aplicaciones, junto con el aprovechamiento de los beneficios económicos y sociales que este tipo de transformación digital acarrea.

El nodo de todo este embrollo no es otro que la privacidad de los usuarios. Un marco regulatorio inteligente debe tenerla como objetivo, ya que eso asegura que los usuarios confíen en los ecosistemas digitales, así como en los gobiernos y en los sistemas en general. A mayor confianza, mayor uso, y a mayor uso, más crecimiento y, por tanto, mejores posibilidades de desarrollo de una economía digital y de una transformación digital eficiente. Hace 30 años, nadie confiaba en un EMAIL. Todos intentaban comprobar si se había enviado o recibido. Hoy tenemos la seguridad de que todo lo que mandamos por correo llega al destinatario; en todo caso, aquel puede recibirlo y no haberlo leído, pero sabe dónde encontrarlo —en la peor de las opciones, está en la bandeja de SPAM—. Esto multiplicó la cantidad de opciones de sistemas de correos electrónicos y generó todo un ecosistema en torno a estos. La confianza es la base de los procesos de transformación digital.

El otro problema es que los datos, personales o no, generan potenciales negocios y soluciones al Estado. Cualquier empresa de telefonía cuenta hoy con datos que permiten geolocalizar a los usuarios en tiempo real. Esto es un activo que las empresas pueden disponer, o hasta vender, y deja que los Estados cuenten con información útil para tomar decisiones. Muchas innovaciones que benefician a las personas se generan gracias a la información recopilada a partir de los datos, en la mayoría de los casos, personales. Esto debe ser tenido en cuenta en un marco regulatorio, no para generar negocios o impedirlos, sino para proteger de posibles abusos.

Pero debemos atender un rasgo fundamental: la internacionalización de estos procesos. Salvo soluciones locales, empresas locales o los gobiernos, la mayor parte de las empresas funcionan hoy en distintas jurisdicciones; por ello se requiere un estándar mundial sobre este tipo de marcos regulatorios. No se trata de copiar la legislación española, semejante en muchos aspectos a nuestra realidad. Debemos establecer marcos regulatorios que se rijan por los estándares internacionales en materia de gobernanza de datos y privacidad de datos y lograr acuerdos al menos regionales para compatibilizar estándares que permitan tener mayor capacidad de acción frente a los avances tecnológicos, pero también atraer empresas e inversiones.

En esta línea, un marco regulatorio como el que expresamos debe ser claro para los usuarios. Ellos necesitan —y merecen— derechos claros respecto de la privacidad de datos para poder comprender qué datos tienen las

organizaciones y qué uso se les da a estos (GSMA, 2019). Como dije, la confianza también se basa en el conocimiento. Saber qué datos entregamos y con qué fines da claridad y genera confianza.

La GSMA establece algunos derechos básicos. El primero es el derecho de acceso del sujeto, es decir, que los titulares de los datos puedan saber quién está procesando sus datos y si son lo suficientemente sensibles para que logren identificar a una persona. El derecho a la explicación asegura que las personas puedan conocer qué datos se recopilan y por qué. Esto es relevante, ya que los algoritmos, que cumplen un rol clave, pueden ser difíciles de entender para las personas.

Pero la lista no acaba acá. Hay cuatro derechos más que debemos tener en cuenta según la GSMA: el derecho de objeción, que, ante la ausencia de un derecho a la eliminación, debe dárseles a las personas el poder de objetar el procesamiento y que pueda ser una herramienta útil para facilitar la posibilidad de solicitarles a las organizaciones que detengan el procesamiento de sus datos (GSMA, 2019).

Sobre este se basan los tres restantes: el derecho de corrección, el de eliminación y el de portabilidad de datos. El primero asegura que los usuarios puedan corregir aquellos datos incorrectos, aun cuando esto pueda generar diferencias entre el operador y el usuario, y debe darse la posibilidad de registrar estas divergencias. El derecho de eliminación está muy en boga por los casos contra la empresa Google y el derecho al olvido, que habilita a las personas a que los datos sobre ellas sean eliminados. Aquí hay un problema con otros derechos, como los de expresión.

Por último, tenemos el derecho a la portabilidad de los datos. El Reglamento General de Protección de Datos de la Comisión Europea introdujo una innovación al permitir que las personas puedan solicitar a las organizaciones, sean públicas o privadas, que sus datos se compartan directamente con otras organizaciones. Esto permitiría avanzar en el principio ONCE ONLY, del que ya hablamos en otros capítulos.

Para concluir, debemos entender que, como marca la GSMA, una ley inteligente de privacidad de datos debería incluir estándares que permitan informar incidentes, incluir excepciones, establecer mecanismos para el flujo transfronterizo de datos, asegurar procesos administrativos mínimos, rápidos y sencillos, regular los procesos de localización, facultar una sola autoridad de aplicación con capacidad regulatoria, establecer los límites a la mercantilización de los datos y motivar la economía digital.

Es clave resaltar que la aparición de los datos como un activo importante data de los últimos 20 años, y que el desarrollo de la economía digital

ligada a estos es aún más joven. Salvo excepciones, todos los países de la región cuentan con constituciones mucho más antiguas. Esto es un problema, pero no un límite. Se pueden generar nuevos marcos regulatorios que hagan respetar los derechos fundamentales a partir de un consenso general y un trabajo amplio y colaborativo.

Sin ir más lejos, la Argentina cuenta con una Ley de Datos Personales, de 2000. Entre el Mundial de 1978 y la sanción de esa ley, transcurrió el mismo tiempo que entre la sanción de la ley y la redacción de este libro. Veintidós años. Es mucho tiempo. La Ley 25.326, de Protección de Datos Personales, tiene como marco general la Constitución Nacional y los derechos a la privacidad y el habeas data (arts. 19 y 43, respectivamente). Esta ley fue tomada de la legislación española y alinea a nuestro país con la Unión Europea, una de las regiones con mayor desarrollo y cultura en la materia.

Pese a esto, la Ley de Datos Personales puede ser una traba. Su visión responde a una sociedad diferente de la que vivimos hoy, más aún de la que viene en la ERA META. Sobre esto, avanzaremos en el próximo apartado, es decir, la necesidad de contar con nuevos marcos legales que permitan regular la transformación digital del futuro.

LEYES DEL PASADO, SISTEMAS DEL FUTURO

El título de este apartado es bastante gráfico y va en línea con aquella frase que citamos de Madeleine Albright: buscamos soluciones para problemas del futuro con herramientas del pasado. Y los marcos regulatorios y la implementación de sistemas no están exentos a ello. La transformación digital choca contra dos aspectos: la cultura organizacional y los marcos regulatorios. Sobre esto hay una buena noticia: la modificación de los segundos puede ayudar a transformar el primero.

Pensamos el proceso de transformación digital de la administración pública argentina; esto se ve de manera palpable. La administración pública es el imperio de la regulación y de las normas. Si queremos lograr verdaderos procesos de transformación digital en el Estado, debemos tener un andamiaje legal y jurídico acorde y que sostenga este avance. En resumen, no podemos pensar en procesos digitales, en despapelizar o en políticas de datos abiertos con marcos legales del siglo XX.

El camino hacia el I-GOVERNMENT requiere de nuevos marcos legales, de que el Estado repense sus regulaciones internas y apueste a modificar, transformar, eliminar o incluso crear nuevos marcos legales y jurídicos que

acompañen estos procesos. Un buen ejemplo son las leyes de simplificación, desburocratización o incluso aquellas que establecieron los principios ONCE ONLY en la Argentina y en muchas de sus jurisdicciones internas. Este proceso da cuenta del desarrollo de verdaderas políticas públicas de cara a nuevos desafíos y a generar nuevas opciones para promover la competitividad, la eficacia y la eficiencia.

Lo verdaderamente innovador, como plantean Clusellas, Martelli y Martelo, no es lograr una interpretación normativa que acompañe los cambios sin la necesidad de construir un nuevo marco normativo de manera integral, sino que el marco normativo debe acompañar el cambio. Esto no tiene por qué representar un obstáculo, ni ser una fuente más de paralización de quien lo está llevando adelante, sino que debe darse una “interpretación inteligente” (Clusellas y otros, 2019) del marco normativo para aplicarlo al proceso de cambio.

Necesitamos revisar los paradigmas sobre los que se asienta conceptualmente la administración pública, el modelo weberiano y el NPM, que, como sostiene Ramió, no parecen facilitar la transformación en una administración basada en la calidad, inteligencia, adaptabilidad al cambio, innovación y capacidad de aprendizaje. La nueva coyuntura exige que se plantee un nuevo enfoque para aprovechar las oportunidades de innovación que ofrece la AI para el sector público (Campos Acuña, 2019).

Como sostiene Campos Acuña, no es posible que este tipo de transformaciones digitales pueda darse en la ilegalidad o en un ámbito de ALEGALIDAD, es decir, sin un corpus regulatorio que establezca una normativa de mínima. Y si pensamos los procesos de transformación digital, uno de sus aspectos es el impacto e implementación de AI, que no puede quedar fuera de ninguna regulación. Sobre todo, cuando entendemos estos procesos ligados al MACHINE LEARNING y los algoritmos.

Estas reglas podrían trasladarse perfectamente a diversos ámbitos: en el primer caso, de la AI, y en el caso de un vehículo autónomo, debe tener como premisa fundamental preservar la vida humana ante cualquier eventualidad (Campos Acuña, 2019). En el segundo caso, podría pensarse en las imprevisibles consecuencias del MACHINE LEARNING, que también podría hacerse extensiva a la tercera (Campos Acuña, 2019). Veamos un ejemplo.

En BIG DATA, Walter Sosa Escudero cita el ejemplo de un padre que discute con un empleado de una cadena de supermercados estadounidense porque su hija recibía cupones de descuentos en artículos para futuras mamás. Días después, el mismo padre llamó a la tienda para pedir disculpas, ya que, luego de una discusión con su hija, a causa de los cupones, esta le reveló que

efectivamente estaba embarazada. Este ejemplo nos habla del poder de los algoritmos, a punto tal que Target se entera antes que un padre del embarazo de su hija (Sosa Escudero, 2019).

Este ejemplo da cuenta del poder de los datos, el BIG DATA y los algoritmos, así como de la necesidad de trabajar en marcos regulatorios que eviten las teorías conspirativas o nos hagan sentir un BIG BROTHER de datos y algoritmos. España planteó una solución innovadora a partir de la Estrategia española de I+D+I para la AI (Campos Acuña, 2019). Elaborada por el Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades en 2019, establece que la AI está llamada a ser un catalizador de la transformación de la actividad en la administración pública, y debe apuntar a transformar las actividades diarias de los agentes públicos, según la adopción de estas tecnologías por parte de los Estados en sus diferentes niveles (Campos Acuña, 2019). Esta estrategia da cuenta de la necesidad de pensar desde una nueva visión la incorporación de tecnologías, pero dentro de marcos regulatorios claros y que inviten a trabajar en la mejora continua.

Una primera parte de todo este trabajo será crear regulaciones que le den valor jurídico a los productos y soluciones tecnológicas. Un ejemplo de esto es la estrategia argentina, que, a partir del GDE, estableció darle al documento o registro electrónico equivalencia legal y hacer que se vuelva el único formato con valor legal para evitar el efecto de “la teoría económica con la ley de Gresham, donde la moneda mala (en este caso, el papel), desplaza a la moneda buena (el documento o registro electrónico)” (Clusellas y otros, 2019, p. 87).

Esta estrategia tuvo una idea de base: lograr un anclaje sólido y un basamento legal que dote de seguridad jurídica la actividad administrativa que se lleva adelante, ya sea desde la visión de los agentes públicos como desde el interés de los ciudadanos, que, día a día, realizan trámites a partir de la interacción de medios electrónicos (Clusellas y otros, 2019). Se crea confianza porque se tiene conocimiento de que su uso es legal, es seguro y es un camino sin retorno.

Para concluir, es importante tener presente, como señala Campos Acuña, que la transformación digital nos pone ante la difícil tarea de generar un marco jurídico básico que nos establezca seguridad jurídica, pero de un modo adaptativo, y garantizar la protección de los derechos fundamentales de los ciudadanos, sin que esto genere un contrapeso a las oportunidades de innovación tanto para mejorar los servicios públicos como para promover posibilidades de desarrollo.

En nuestro país, la Ley 25.326, de Datos Personales, es un caso

interesante y hay que tener en cuenta dos aspectos importantes. Por un lado, la ley protege un tipo especial de información, que es bastante amplia y que permite incluir todos esos datos que alimentamos a diario con una serie cada vez más amplia de sistemas y aplicaciones. Se trata de los datos personales, que son “información de cualquier tipo referida a personas físicas o de existencia ideal determinadas o determinables” (art. 2). Por el otro, la ley es de 2000, de cuando no existían los SMARTPHONES. Aún en su carácter poco prescriptivo, abre la posibilidad a un desarrollo casi ilimitado. ¿Esto está mal? No necesariamente. Pero lo cierto es que la sanción de esta ley constituye un hito en materia de transparencia y de un Estado modernizador.

Sin embargo, esta ley pecaba de estar fuera del alcance de varias realidades que hemos mencionado, y sin necesidad de reformarla, en 2016, se sancionó la Ley 27.275, de Derecho al Acceso a la Información Pública. Esta nueva normativa brinda a los ciudadanos la posibilidad de contar con elementos suficientes para ejercer el necesario control sobre los actos de gobierno y participar activamente de los procesos de toma de decisiones, a la vez que los protege en el ejercicio de determinados derechos sancionados en la Ley 25.326, al crear la Agencia de Acceso a la Información Pública, organismo que debe garantizar el cumplimiento de la Protección de Datos Personales. La empresa UBER, entre sus avisos legales para los usuarios de la Argentina, menciona que “la Agencia de Acceso a la Información Pública, como órgano regulador de la Ley 25.326, es responsable de recibir reclamos e informes presentados por sujetos que consideren que sus datos se han visto afectados por una infracción de la ley de protección de datos local” (Avisos de Privacidad UBER).

Como vemos, no podemos pensar en el Estado en la ERA META sin un andamiaje legal que cumpla los principios de inteligencia en su interpretación de los marcos regulatorios vigentes. Este andamiaje, a su vez, debe proteger y salvaguardar al ciudadano y darle seguridad y, por tanto, generar la confianza necesaria para incorporar la tecnología en todos los procesos posibles. Por último, debe tener la flexibilidad necesaria para evitar cambios recurrentes y promover el desarrollo de una economía digital.

CAPÍTULO IX. ¿EL FIN DE LA VOLUNTAD? EL COMIENZO DEL ESTADO EFICIENTE

Instruir a la democracia, reanimar si se puede sus creencias, purificar sus costumbres, reglamentar sus movimientos, sustituir poco a poco con la ciencia de los negocios públicos su inexperiencia y por el conocimiento de sus verdaderos intereses a los ciegos instintos; adaptar su gobierno a los tiempos y lugares...

Alexis de Tocqueville

En otro pasaje célebre de *LA DEMOCRACIA EN AMÉRICA*, Alexis de Tocqueville establece que aquello que consideramos instituciones útiles, en realidad, son instituciones a las que nos hemos acostumbrado. El gobierno es una de ellas: nos habituamos tanto a lo bueno como a lo malo.

Descreo que pueda volverse atrás del paso que significa en los procesos públicos el avance de la tecnología, la digitalización creciente de nuestras sociedades, nuestras relaciones sociales y el impacto de la robotización y la AI. El trámite que se volvió digital no debería volver al papel. Los procesos públicos en los que domina la AI no van a pensarse nunca en clave analógica. Y esto marca un hito general: para que los avances en materia de mejora de los gobiernos sean más eficaces y eficientes, no deben estar sujetos a ninguna voluntad. La voluntad de un funcionario está condicionada por su formación, capacidad e intereses. Nada atenta más contra la eficacia que depender de la voluntad personal.

Para Francisco Velázquez López (2021), cuando la administración pública se compone de profesionales, los servicios públicos pueden tener una continuidad, y las políticas públicas esenciales garantizar que la vida cotidiana de los ciudadanos transcurra de forma normal. Esto es, desde la seguridad y el

transporte, pasando por la salud y la educación, hasta los servicios registrales o de identidad y pasaporte.

Tocqueville sostenía que las sociedades deben juzgarse por su capacidad de hacer feliz a la gente. Hoy eso es muy difícil de realizar, pero lo que sí podemos hacer es evitar que la vida en relación con el Estado sea una odisea. Y, como he mencionado varias veces, para lograrlo, es necesario reglas de juego claras y sostenidas en el tiempo.

Si pensamos desde la lógica GAMER, todos conocen los juegos y sus reglas, y estas no cambian. Lo mismo debería suceder con las políticas públicas: ser las acciones que organizan un Estado de cara a la sociedad. Debemos pensar en verdaderas políticas estatales, de larga duración, en lugar de iniciativas que están a merced de los cambios constantes en una sociedad dominada por el cambio exponencial y el avance frenético de las tecnologías.

LA TECNOLOGÍA COMO EL LÍMITE DE LA VOLUNTAD

El avance de la tecnología es un cambio sin retorno. Así como el teléfono celular desplazó al teléfono de línea o el EMAIL a la carta, los procesos digitales y la robotización llegaron para quedarse. Y no solo eso, sino también avanzar.

Este avance presenta varias aristas que merecen nuestra atención. La principal es su impacto real, y el mejor ejemplo lo representa Estonia: el 99 % de los servicios del Estado están digitalizados, y el 98 % de ciudadanos tiene documento digital. Estas cifras suponen un ahorro del 2 % del PIB anual en salarios y gastos. La digitalización llegó para quedarse, y sus resultados nos muestran una gran oportunidad. Por un lado, porque se traduce en ahorros significativos en tiempos de tramitación, bienes y hasta de recursos humanos, que pueden dedicarse a otras funciones. Por el otro, porque hace del Estado una organización eficaz y eficiente, además de mejorar la trazabilidad de las gestiones del gobierno y de transparentarlo.

El gobierno del futuro debe pensarse desde una nueva lógica, y la transparencia es un valor que no debe escapar a ella. Y aquí la tecnología y las nuevas herramientas y formas de gestión que se derivan son un aliado importante: gracias a ellas, hoy podemos conocer el estado de un trámite o de las compras públicas, comparar datos públicos o conocer la trazabilidad de un proceso. La transparencia es, también, un límite a la discrecionalidad, a los paradigmas de gestión patrimonialistas y un avance hacia modelos de gestión

gerenciales o burocráticos. Sin duda, la tecnología como aliada de la transparencia significa el fin de la voluntad y el voluntarismo político.

Los especialistas en administración pública coinciden en que todos los sistemas democráticos actuales se rigen por el paradigma burocrático, pero esto no quiere decir que todas las administraciones públicas funcionen igual. Entender el paradigma burocrático implica pensar en una visión mecanicista, que, a su vez, hace más plausible incorporar tecnología ante una incipiente robotización.

Y aquí hay un punto importante. Las propias características del paradigma burocrático permiten ese control del aparato estatal, aunque no se trata de controlar el Estado como institución, sino los componentes de ese entramado institucional: los agentes públicos y los dirigentes y funcionarios políticos. Ambos pueden actuar por “pulsiones subjetivas” (Ramíó, 2017) o intereses personales, que dan lugar a discrecionalidades, algo inadmisibles en la administración pública. Los funcionarios, además, pueden dejarse llevar por la lógica de los tiempos electorales. Aquí vemos claramente el verdadero efecto final de las tecnologías y la robotización: evitar la discrecionalidad y la subjetividad.

La tecnología, la AI y los robots ¿son una garantía contra la subjetividad? No, de forma categórica, pero sí un límite a la voluntad. Y, cuando hablo de voluntad, me refiero a la idea de voluntad de los agentes y funcionarios públicos para desempeñar tal o cual tarea o realizar un trámite de determinada forma. El voluntarismo, por sí solo, no apunta a fortalecer los sistemas burocráticos, pero tampoco mejora la prestación de servicios. La transformación digital que venimos describiendo a lo largo de estas páginas es un límite al voluntarismo y también un impulso para lograr consolidar un Estado eficaz y eficiente.

En este proceso, la transformación digital juega un rol central. Por un lado, busca la eficacia y eficiencia, y, estrechamente vinculado con este, por otro, innovar a partir del aprendizaje. A ello apunta la transformación digital: procurar liberar el Estado de las funciones repetitivas, mecánicas y rutinarias, que bien pueden desempeñar robots o sistemas, y utilizar los recursos humanos y las capacidades institucionales para promover la innovación, buscar nuevas soluciones o alentar procesos de mejora continua o simplificación administrativa. Para esto, los datos son fundamentales.

Debemos pensar el Estado y su entramado institucional igual que se piensan las grandes empresas, y abandonar la idea de que no es posible reformarlo. Imaginemos la tecnología como un salvavidas que utilizamos para mejorar esa situación, y alentar procesos que innoven el Estado y consoliden

una gestión pública eficaz y transparente; en definitiva, mejorar la calidad de nuestras democracias.

Debemos plantear, entonces, nuevos procesos de gobernanza. Entender que estos procesos deben no solo institucionalizarla, sino hacerlo de una manera inteligente, con una orientación claramente pública. Para ello, debemos comprender la importancia de reestructurar la administración pública desde una nueva visión, orientada hacia el ciudadano y la digitalización por DEFAULT y acompañada por una profunda reforma del papel que juegan la política, los políticos y los partidos políticos. Debemos pensar en verdaderas políticas de Estado y en un compromiso extendido que apunte a mejorar la prestación de servicios desde sus génesis y no caer en el voluntarismo de una fuerza política para transformar la estructura estatal.

Apuesto a que la transformación digital es el camino. Es la posibilidad de poner límites claros a lo discrecional, de fortalecer las ideas de eficacia, eficiencia, transparencia y apertura del Estado y, también, el puente para sortear la politización extrema y contar con políticas de largo plazo. Principalmente, por el esfuerzo que significa emprender un camino de transformación digital, que excede los cinco años de gestión con los que cuentan los gobiernos en los países de América Latina.

Hemos mencionado el caso de Estonia, que lleva más de treinta años desarrollando de forma secuencial y sostenida procesos de transformación digital que le han permitido ser el “país más digital del planeta”. Sumado a ello, están las demandas de una ciudadanía que convive con procesos digitales en la mayoría de los trámites y gestiones privados que realiza. Cuando el Estado emprende este mismo camino, es la propia ciudadanía la que no quiere volver atrás. Las restricciones por la crisis del COVID-19 dieron cuenta de ello. Avanzamos a pasos agigantados en materia de teletrabajo en el Estado —algo impensado—, y hoy es parte del debate y hasta una bandera de los sindicatos. A la fuerza, los trámites estatales se digitalizaron, y nadie quiere hoy ir a una oficina si puede hacer lo mismo desde un celular. El camino de la transformación no tiene retorno; el desafío es animarse a avanzar.

Desde luego, entender una nueva administración pública de cara al futuro implica incorporar la inteligencia. Es ineludible el impacto de los sistemas de información y la necesidad de que el Estado tenga un mayor acceso a ella y la utilice para la sociedad. Cada vez más administraciones públicas deben ser capaces de obtener información por vía de diversas fuentes, como de su entramado institucional, de redes sociales o de sistemas de BIG DATA propios y también ajenos.

La ausencia de información y de verdaderos procesos de inteligencia

institucional complejizan dramáticamente la posibilidad de que la gestión pública innove y se modernice. La inteligencia también debe tener su contrapartida en el sostenimiento de los procesos. Debemos salir de la lógica de pensar los procesos de modernización y transformación digital limitados a un gobierno y tomarlos como un proceso estatal, siguiendo el ejemplo de Estonia. O como hizo la Argentina en materia de educación pública y un verdadero entramado de decisiones y acciones —y hasta omisiones— concatenadas en los últimos 140 años.

Volviendo a la transformación digital, el sostenimiento en el tiempo y el compromiso dan una idea de orden. Para esto, es necesario entender que el orden en la gestión, desde la perspectiva de la gobernanza inteligente, significa derrotar la lógica refundadora de cada nuevo gobierno. Y cuando hablamos de información, y en especial de flujos de información, también hablamos de cómo esa información y esos datos traspasan de una gestión de gobierno a otra. La gobernanza inteligente requiere de procesos de transición ordenados, como signo de buena salud del sistema democrático, así como también de la calidad institucional de la gestión pública.

DE GOBIERNO EN GOBIERNO: EL ORDEN Y LA CONTINUIDAD

Velázquez López rescata la anécdota del traspaso de mando en España cuando, al dejar Adolfo Suárez la Moncloa, el nuevo presidente del gobierno, Leopoldo Calvo-Sotelo, intentó abrir la caja fuerte del despacho, dado que nadie sabía cómo hacerlo. Luego de forzar la cerradura, descubrieron que allí solo había un papel con la combinación para abrirla. “Mi antecesor no había tenido tiempo de entregarme casi nada, salvo el poder y un golpe militar”, contó Calvo-Sotelo en sus memorias (Velázquez López, 2021, p. 33).

Pertinente y representativa, esta anécdota deja entrever la importancia de un traspaso ordenado, sin sobresaltos entre los diferentes gobiernos democráticos. De esto hablo cuando me refiero a gobernanza inteligente y transición gubernamental.

Pero ¿qué tipos de traspasos existen? La transición de un gobierno y otro puede darse tanto en los niveles nacional, provincial o municipal como entre gobiernos de un mismo partido, entre gobiernos de distinto color político o entre gobiernos de un mismo mandatario. Sí, también podemos pensar en la transición intergubernamental.

América Latina ha sufrido distintos tipos de traspasos, pero desde fines de 1980 y con la vuelta a la democracia, la región se encaminó a un largo

proceso de consolidación democrática. Esto no niega la necesidad de fortalecer los procesos desde la perspectiva de una transición ordenada.

Con el paso de los años, se ha ido extendiendo en todo el mundo la idea de que el traspaso de mando debe darse ordenadamente conformando equipos de trabajo conjunto entre quienes dejan y quienes asumen el poder, que compartan datos e informes en función de conocer el estado de los recursos económicos, humanos, planes, proyectos o hasta litigios o conflictos de cualquier índole que hacen a la gestión del gobierno (Velázquez López, 2021).

Pese a esto, en nuestra región, los procesos de asunción de responsabilidades pueden ser largos —México, Guatemala— o menos extensos —Chile, Colombia o la Argentina—. Claramente, esta disparidad de formas y formatos da cuenta de una agenda difícil de abarcar. Lo primero que debemos recordar es la importancia que tiene la transición gubernamental ordenada, con el sencillo argumento de que las primeras decisiones de una nueva administración encontrarán sustento en las informaciones prestadas por el gobierno saliente. Esto permite tener gobiernos más ágiles y eficientes que aseguren la calidad de los servicios a los ciudadanos.

Por tanto, el gobierno saliente debe brindar información y datos a la administración que ingresa. Más que un gesto político, este periodo transicional es institucionalmente relevante. Cada nueva administración que entra debe iniciar un proceso de traspaso gubernamental que obliga a los nuevos funcionarios electos a trabajar con quienes se van. Cuando esta situación se da dentro de un mismo partido o coalición, el proceso tiende a ser más sencillo. Pero cuando el proceso es entre dos partidos opuestos, la situación puede tornarse mucho más compleja.

Más allá de los gestos institucionales y políticos —como lo es el tradicional desayuno en Chile entre los presidentes saliente y electo, o las conversaciones informales entre funcionarios—, varios países han regulado legalmente este proceso. Puerto Rico, Canadá y Brasil son buenos ejemplos de ello.

En el caso de Puerto Rico, sancionada en 2002, la Ley del Proceso de la Transición del Gobierno (Ley 197) delimita temporalmente la transición gubernamental, así como las herramientas que lo asistirán. Iniciado cuatro días después de las elecciones, en dicho periodo, debe establecerse un comité saliente del que participan varios secretarios de las áreas más significativas: el Director de la Oficina de Gerencia y Presupuesto; el Presidente del Banco Gubernamental de Fomento y el Presidente de la Junta de Planificación. Asimismo, el gobernador saliente puede nombrar tres funcionarios adicionales a discreción, y el entrante diez integrantes de su comité.

La ley prevé también la designación de un director ejecutivo que lleve adelante el proceso y requisitos básicos, como los inventarios de cada área —incluyendo bienes y personal—, presupuestos y partidas ejecutadas, contratos vigentes, leyes sancionadas, decretos y políticas planificadas y ejecutadas.

El caso puertorriqueño da cuenta de la importancia que tienen para la democracia los procesos de transición ordenados. Como marca la propia Ley 127, “las democracias modernas, como la de Puerto Rico, se caracterizan por garantizarles a los ciudadanos el acceso a los servicios más esenciales, la continuidad de estos, y a que no se afecten porque cambió el partido en el poder”.

En los últimos años, Canadá ha avanzado enormemente en materia institucional y de gobierno. Hoy no sorprende que, al tomar el mando, el nuevo líder reciba de los más altos funcionarios salientes instrucciones, protocolos, herramientas y un claro material de apoyo para la gestión. El propio sistema parlamentario le asigna al Poder Legislativo un rol mucho más activo en el periodo transicional.

Canadá regula la transición gubernamental desde 1999, luego de las recomendaciones elaboradas por el Public Policy Forum, organismo que buscó identificar las mejores actividades para una transición de gobierno ordenada e institucional, y que se desprenden de los principios de la Constitución de 1982.

En el proceso de transición canadiense, el equipo designado comienza a trabajar en cuestiones puntuales mucho antes del acto eleccionario. La agenda preparatoria es compleja y mezcla guías de procedimientos, informes con análisis y políticas propias de los organismos. Aquí, varias cuestiones tienen importancia: la plataforma del candidato electo, la estructura del gobierno o gabinete —si incluye o no cambios— y los posibles ministros o secretarios, las características del equipo de recursos humanos —si están realmente preparados—, la posibilidad de alianzas con otros partidos y, en ese caso, quiénes serán parte de ella. Como vemos, la transición canadiense es más compleja y puede llevar de seis a doce meses. Para que sea efectiva, es fundamental el aporte de los funcionarios con cargos más relevantes: los primeros ministros saliente y entrante y sus respectivos funcionarios y asesores, y el posible futuro secretario de gabinete.

Pero el caso más cercano a nuestra realidad es el de Brasil, dados ciertos rasgos culturales similares y un sistema presidencialista como el nuestro. Como veremos, el proceso brasileño se aleja en algunos aspectos de los casos anteriores y se acerca en otros a ellos.

La transición en Brasil fue institucionalizada en 2002 con el Decreto Presidencial 4199 del entonces presidente Fernando Henrique Cardoso, que buscaba reducir las tensiones, interrupciones o crisis en el traspaso de un

gobierno a otro. A mediados de ese año, un nuevo Decreto, el 4425, definió el proceso y estableció que cada ministerio elaborara libros de transición. También creó un PORTAL DE TRANSICIÓN en internet, que sería ofrecido al equipo del candidato electo.

Entre las características centrales del proceso brasileño, remarcamos que apunta a que el Jefe del Poder Ejecutivo, al término de su mandato, pueda informar a su sucesor y a la ciudadanía los proyectos y programas en funcionamiento que deberían tener continuidad. Por su parte, el sucesor, antes de asumir su cargo, puede conocer, avalar y recibir del Jefe del Poder Ejecutivo aquellas informaciones necesarias para elaborar e implementar el nuevo programa de gobierno.

Los tres ejemplos descritos dan cuenta de un rasgo común: la necesidad de lograr transiciones ordenadas y de profesionalizar el juego político partidario para lograr una gobernanza inteligente que asegure el orden y la estabilidad en el Estado.

Pero más allá del juego partidario, tenemos que comprender que el impacto de la tecnología y herramientas como las transiciones ordenadas permiten que la administración pública se componga de profesionales que continúen prestando sus servicios sin alterar el normal desarrollo de la vida cotidiana de los ciudadanos.

Como vimos en los ejemplos anteriores, es preciso que la transición gubernamental en tanto proceso se plasme en una norma legal, lejos de la voluntad de los gobiernos. Allí deben establecerse comités entrantes y salientes, una dirección ejecutiva que lleve adelante el proceso, así como sus requisitos básicos: inventarios de cada área —bienes y personal—, los integrantes del gobierno saliente y la información que debe formar parte del proceso. Esta herramienta debe obligar a los funcionarios —en especial, a los salientes— a participar y fijar reglas claras y procesos determinados que lo hagan ágil y eficaz. En este sentido, serán claves el acceso a la información pública y los procesos de transparencia institucional.

La continuidad de las políticas y el traspaso de información son la base del nuevo gobierno. De allí el papel de un proceso de transición ordenado y reglado. La transición debe darse en todos los niveles y ser parte de una nueva cultura política para consolidar los procesos democráticos, asegurar la transparencia institucional y, sobre todo, bregar por la eficacia y la eficiencia en la implementación de políticas públicas.

La era exponencial, y el advenimiento de la ERA META y el metaverso, nos obligan a pensar nuevas realidades para el Estado y las administraciones públicas. Si bien el paradigma burocrático parece perimido, es el que puede

metabolizar mejor los procesos de robotización, transformación digital e incorporación de nuevas herramientas y tecnologías. Debemos fortalecerlo mediante procesos de transición gubernamental ordenados que aseguren el funcionamiento del Estado y utilizar las tecnologías como un límite al voluntarismo. Eso ayuda a construir el Estado de la ERA META.

CAPÍTULO X. EDUCACIÓN HÍBRIDA: LA ERA DEL METAVERSO Y LAS HABILIDADES PARA EL ESTADO 2050

Quiero empezar este último capítulo con una frase nunca antes dicha: el COVID-19 ha cambiado nuestras vidas en muchos aspectos, e incluso revolucionado varios de ellos. No estoy diciendo algo novedoso, lo sé; pero es, sin embargo, una realidad. Este último capítulo no pretende ser original, sino poner en discusión dos aspectos que van a tener fuertes cambios en la ERA META y que necesitan ser repensados en función de las restricciones y consecuencias de la crisis del COVID-19. Por un lado, las capacidades y habilidades necesarias para el sector público, tanto en la ERA META como a partir de procesos de teletrabajo y transformación digital. Por el otro, la educación superior, de ahora en adelante, y, como dice el título, para el Estado 2050.

A más de dos años del inicio de la pandemia, podemos decir que, entre tantas cuestiones que parecían formar parte de una novela de Bradbury, con el pasar de los meses y gracias a las TIC, han podido superarse las barreras que el complejo contexto sanitario le impuso al normal desarrollo de las actividades laborales y educativas. Con el avance de la vacunación en todo el mundo y casi sin restricciones, hoy respiramos un aire de VUELTA A LA NORMALIDAD. Es inevitable plantear que este nuevo panorama mucho más flexible, que el retroceso de la pandemia ofrece, no debería hacernos caer en el error de pensar que volveremos a la vieja normalidad. Ha quedado demostrado que muchas tareas y actividades pueden realizarse desde la comodidad de los hogares —teniendo en cuenta, desde ya, que esto es solo para quienes cuentan con acceso a todas las herramientas digitales necesarias—. ¿Cuál será, entonces, el camino que recorrerán las organizaciones, si pensamos en una nueva forma de vivir que contemple y priorice la calidad de vida?

LA EDUCACIÓN SUPERIOR EL DÍA DESPUÉS DE MAÑANA

En marzo de 2020, luego de que el mundo declarara un estado de cuarentena casi global, quienes nos desempeñamos en universidades como profesores o directivos pensamos: “¿Y ahora qué?”. Eran pocas las casas de altos estudios con campus o plataformas preparadas para pasar de un momento a otro de un formato presencial, de más de un siglo de historia, a la virtualidad. Esto representó, primero, un desafío para continuar con el dictado de clases de forma inmediata y, segundo, una discusión y revisión profunda de cara al futuro sobre el modelo de universidad que queremos. Más aún con el advenimiento de la ERA META y el avance incesante de las tecnologías.

El cierre prolongado de las escuelas en este contexto significó un desafío para alumnos, docentes y padres. Muchos países de América Latina y el Caribe han planificado la reapertura de las escuelas con medidas de distanciamiento social, pero, probablemente, el aprendizaje a distancia siga siendo parte de nuestro vivir cotidiano, por lo menos de manera parcial. En el caso de las universidades, de acuerdo con estimaciones de UNESCO, el cierre temporal de los establecimientos afectó en América Latina a unos 23,4 millones de estudiantes de educación superior y a 1,4 millones de docentes. La virtualidad fue la única solución de emergencia para intentar garantizar la continuidad pedagógica. Las consecuencias reales de esta decisión aún están por verse, pero se estima que, al momento de repensar la formación, deberán considerarse tanto los resultados negativos como los positivos.

Las fuertes restricciones de distanciamiento, junto con la necesidad de reducir el número de alumnos por aula, hacen de los modelos de educación híbrida una solución posible, a la vez que una oportunidad para el futuro. Pero ¿qué es la educación híbrida? ¿Cómo puede ayudar a resolver este desafío? ¿Y cómo hacerla realidad?

Cuando hablamos de EDUCACIÓN HÍBRIDA, hacemos referencia a un tipo de modalidad que combina la educación a distancia con la presencial. De acuerdo con la especialista en Educación Ángeles Soletic, quien realizó un informe para CIPPEC sobre modelos híbridos de enseñanza, la educación híbrida que se implementó durante la pandemia es “una idea en construcción, dado lo inédito del escenario en el que se instala, la escala en que es posible pensar su organización y la diversidad de formatos que puede asumir” (Soletic, 2021, p. 3).

Para los especialistas del BID, Elena Arias Ortiz, Andrea Bergamaschi, Marcelo Pérez Alfaro y Madiery Vásquez (2020), la educación híbrida combina los formatos presencial y remoto a través de distintos medios, además de

utilizar plataformas de aprendizaje en línea con TIC. Sin embargo, según los expertos, se requiere mucho más que la sola distribución de tareas entre diferentes modalidades, además de que ven necesario repensar el proceso de enseñanza-aprendizaje. El uso de la tecnología, entonces, debe considerarse una herramienta para acelerar este proceso y no solamente un simple canal que transmite contenido.

Pero, para hacer realidad los formatos híbridos, y que signifiquen una verdadera revolución en la educación para la ERA META, deben darse algunas condiciones y características que enumera Soletic (2021). En primer lugar, es necesario desarrollar nuevos modelos pedagógicos que alienten la autonomía de los estudiantes y promuevan un aprendizaje alrededor de la cultura digital. Para ello, y en segundo lugar, deben redefinirse las formas de trabajo y las tareas docentes hacia una construcción colectiva y horizontal. En tercer y último lugar, es importante comprender que estos modelos permiten el desarrollo de nuevas formas, alternativas y flexibles, para agrupar a los estudiantes y bregar por una personalización de la enseñanza y asegurar el acompañamiento en el proceso de enseñanza-aprendizaje.

Pero el concepto de EDUCACIÓN HÍBRIDA o de HIBRIDACIÓN no es nuevo en el ámbito educativo ni fruto de la crisis del COVID-19. Surgido hace más de una década, este concepto se asocia a "los avances del BLENDED LEARNING o del aprendizaje mixto/combinado/bimodal en el campo de la enseñanza universitaria y como parte del reconocimiento del papel cada vez más protagónico de las tecnologías digitales en la ampliación y diversificación de las oportunidades de enseñar y aprender más allá de las aulas" (Soletic, 2021, p. 5). La idea es lograr una reconfiguración y reconceptualización de la educación a distancia, tan en auge en las últimas dos décadas, como fruto del avance de las TIC.

Pero pensar en procesos de hibridación, sobre todo en materia de educación superior, obliga a entender la necesidad de una verdadera apuesta por el diseño de proyectos educativos y contenidos de alta calidad que tengan como objetivo potenciar el trabajo docente, que apunten a una expansión de la enseñanza virtual o remota, y poder hacer un seguimiento de la actividad escolar fuera del aula (Soletic, 2021). Se requiere, por tanto, avanzar en la construcción de espacios de formación docente que se enfoquen en las particularidades que supone la enseñanza virtual o a distancia. Esto debe incluir la planificación de actividades y el trabajo en plataformas educativas digitales (Soletic, 2021).

Sin embargo, las experiencias de educación híbrida que se han evaluado hasta el momento son modelos que incorporan componentes de educación en línea dentro del aula, como el uso de aplicaciones y portales educativos. Si

bien estos modelos pueden aumentar la capacidad de los estudiantes para aprender a su ritmo o manejar sus tiempos, también pueden ser una herramienta útil para lograr el aprendizaje autodirigido, como establecen Arias Ortiz y otros (2020), y evitar la sobrecarga de las familias. Uno de los principales incentivos que ofrece la educación híbrida es la idea de personalizar el aprendizaje como uno de los medios más efectivos para acelerar el desarrollo académico y cognitivo.

Sin embargo, hay varios aspectos que deben tomarse en cuenta y que pueden representar una limitación para una estrategia extendida de educación híbrida. La primera razón es de índole tecnológica, puesto que este tipo de educación asume que tanto estudiantes como docentes disponen del equipamiento y de la conectividad. Para que funcione, es necesario tener presente varios aspectos generales, y uno de ellos es lograr reducir la brecha digital, es decir que exista un acceso universal a estos nuevos formatos. Pero la brecha digital no se acaba solo en el acceso a las herramientas de conectividad o informáticas —como tener banda ancha o una PC—, sino que también incluye las competencias digitales, entendidas como aquellos conocimientos, habilidades o aptitudes para la utilización de medios digitales y de TIC, pero también como la capacidad ya sea de hacer un uso seguro de las TIC, o de buscar y obtener información por vías digitales para cualquier uso.

Otro punto relevante es que, aunque el despegue de la educación superior en la región haya sido importante en los últimos años, la oferta se concentra en unas pocas universidades y, en particular, en la formación de posgrados. Desde hace tiempo, se ofrecen grados semipresenciales que, generalmente, se estructuran de manera híbrida, intercambiando encuentros presenciales con actividades en línea o cursadas con formatos digitales. Esto representa una posibilidad para los estudiantes que viven lejos de los centros de estudios y que, de otra manera, no pueden acceder a estas ofertas.

Sin duda, los nuevos modelos educativos productos de la pandemia han obligado a los estudiantes a reorganizar su vida cotidiana para ajustarse a una situación de confinamiento. Esto tuvo implicancias socioemocionales y también económicas en los alumnos, dado que han tenido que hacerse cargo de los costos vinculados a su educación, por ejemplo, contratar un servicio de internet o comprar una computadora. Es decir que este nuevo esquema significó una nueva barrera al acceso a la educación, lo que nos obliga a repensar el sistema educativo en todos los niveles para asegurar la igualdad de oportunidades.

Pero el caso de las universidades es paradigmático. Si se superaran los problemas de la brecha tecnológica, la educación híbrida podría representar

una ventana para que reingresen muchos estudiantes que suspendieron o abandonaron sus estudios por obligaciones laborales o del hogar. En este sentido, la crisis de COVID-19 fue una prueba de ello. Muchos alumnos pudieron terminar de cursar materias adeudadas, o incluso anotarse en nuevas carreras, dado que el formato híbrido muchas veces facilita compatibilizar la vida académica con la profesional y la familiar. Además, esta modalidad puede mejorar el rendimiento de las clases y sus contenidos, optimiza el tiempo de estudiantes y docentes, reduce costos para las instituciones y hasta podríamos decir que tiene un impacto positivo para el medioambiente.

De acuerdo con Arias Ortiz y otros (2020), hay cuatro vértices que debemos tener presentes para que los sistemas de educación híbrida sean exitosos. El primer punto es lograr nuevas habilidades en el perfil docente. Nadie duda de la capacidad y formación actual de los docentes, pero es cierto que han sido formados para la educación presencial tradicional. El formato dual que propone la educación híbrida es una oportunidad para optimizar la docencia y planificar qué debemos hacer en el tiempo presencial y qué en el tiempo remoto/virtual. Los docentes deben contar con nuevas habilidades que les permitan utilizar la tecnología como herramienta para tornar la experiencia de los estudiantes más atractiva, y, al mismo tiempo, estar enmarcados en el trabajo de aprendizaje profundo y significativo. Este nuevo modelo centra su objetivo en las competencias de los estudiantes, y ello obliga a los docentes a adecuarse, adoptar y utilizar las nuevas tecnologías.

No obstante, el principal problema recae en el contenido y en las plataformas que se utilizan para su dictado. La educación híbrida prioriza y flexibiliza el plan de estudios y los contenidos de las asignaturas; es por ello que debemos pensarlos en función de la plataforma, ya que no es lo mismo enseñar contenidos teóricos que actividades prácticas. Al respecto, hoy existe una amplia oferta de plataformas, SOFTWARES y aplicaciones que los procesos educativos aprovechan. Lo cierto es que deben proyectarse nuevas herramientas que hagan de la educación remota una experiencia inmersiva. El metaverso puede ser una gran posibilidad para redefinir estos formatos y generar herramientas acordes con los contenidos.

Sobre lo anterior, y en función de la conceptualización de las PBE, es importante que los Estados tomen decisiones fundadas en datos e información, a partir de procesos de monitoreo y evaluación que den a conocer los aprendizajes de los estudiantes para poder mejorar y adaptar la oferta de contenidos. Es importante que los esfuerzos se centren en el proceso de transición entre los modelos, con el objetivo puesto en los datos y las evaluaciones que aseguren la eficiencia de los sistemas educativos.

Como dijimos, es necesario poner el acento en las condiciones de conectividad y acceso que marcan las posibilidades y los límites de las opciones de hibridación. Esto es, si los docentes o estudiantes tienen o no acceso a internet, y si pueden o no acceder a los recursos en línea (Sotelic, 2021). Este factor toma aún más relevancia cuando observamos los resultados del Índice General de Conectividad Urbana (CEPAL, 2021): dicho índice no supera el 70 % en América Latina; salvo excepciones, como Uruguay, con el 81 %; o Perú, con el 49 %, pero con importantes contrastes si hablamos de CONECTIVIDAD RURAL, cuyo promedio regional es del 50 %. Es claro que las brechas de acceso a conectividad y dispositivos siguen siendo un reto y una limitación en la región, tanto en las instituciones educativas como en los hogares. Y si bien los gobiernos han hecho importantes esfuerzos por ampliar el acceso a internet, por abaratar los costos para sectores más desfavorecidos o por generar acceso a contenido educativo sin consumo de datos, la realidad es que aún falta mucho por hacer. Tampoco es menor el impacto de programas estatales que distribuyen dispositivos electrónicos a estudiantes, como sucede en la Argentina o Uruguay. Pero más allá de esto, los países deben bregar por garantizar la continuidad de estos programas y complementarlos con otras formas innovadoras para cerrar las brechas digitales.

Hoy la realidad virtual, la robótica, el BLOCKCHAIN y la AI, entre otras tecnologías, se han incorporado, junto con las modalidades de enseñanza más tradicionales, a los llamados servicios de SUSCRIPCIÓN. En lugar de inscripciones por una tarifa mensual, estas plataformas ofrecen un acceso flexible al aprendizaje en tiempo real desde cualquier lugar, disponible a pedido las 24 horas del día, los 7 días de la semana, según lo que cada estudiante desee lograr de acuerdo con su estilo de vida o compromisos laborales.

El escenario mundial que se avecina requiere de cambios profundos en la educación superior en su misión, estructura, financiamiento, planes de estudio y, definitivamente, en los perfiles profesionales por formar. No se trata solo de repensar y reconfigurar las tecnologías de enseñanza y aprendizaje tradicionales, sino de moldear estratégicamente estas metodologías para cultivar las ideas, mejorar la creatividad y fomentar la colaboración con el fin de promover la inclusión y la diversidad.

Indudablemente, para que la educación superior continúe cumpliendo estos cometidos, debe estar a la altura de los nuevos desafíos y no solo ser la depositaria de la formación profesional, social y humana. También debe ser la responsable de ampliar capacidades y opciones, de educar a las personas para que sean parte de una ciudadanía libre y crítica, de desarrollar conocimiento experto y trabajar por ser innovadora en función de los nuevos retos.

Este modelo clásico que orientó la misión de las universidades ha sufrido grandes transformaciones en las últimas décadas, que se van a profundizar en el futuro (Oszlak, 2020B). Pero, hasta ahora, ninguna transformación ha sido tan compleja y profunda como a la que se ha tenido que adaptar la universidad en el contexto de emergencia producto del COVID-19. Somos testigos de cómo la enseñanza a través de los medios digitales —con carácter híbrido, en ocasiones— se presenta, de manera paradójica, como promesa de inclusión y, a la vez, como mecanismo excluyente.

El día después de mañana no será un simple regreso de lo ya conocido; tampoco algo radicalmente diferente. En este sentido, parece imponerse un cambio del formato presencial, pero con ciertas funciones de socialización y transmisión cultural. Será necesario diseñar una cooperación que aliente nuevas alianzas y que promueva formas asociativas más innovadoras, atentas al vínculo entre el cambio tecnológico y los modelos pedagógicos, y que responda a los retos de la brecha digital.

Ante el cierre de colegios y universidades, la educación híbrida posibilitó la continuidad ONLINE del trabajo que realizan millones de docentes y estudiantes en todo el mundo. Sin renunciar a las ventajas de ir a clase, de manera organizada, con el objetivo de impartir la mejor enseñanza posible, el sistema virtual y luego híbrido hizo finalmente su debut. El resultado es una formación mucho más personalizada y flexible que la que brinda el sistema tradicional, lo que implica estudiantes más motivados y, por tanto, con mejores resultados académicos. Debemos entender que la educación híbrida es el futuro.

Los formatos híbridos no reemplazan el trabajo escolar presencial, sino que apuntan a expandirlo para potenciar los aprendizajes, incorporando otros espacios y tiempos por los medios más adecuados. Esto debe ser una prioridad en las nuevas agendas educativas y pensarse no ya desde la lógica de la crisis, como sucedió con el COVID-19, sino como una estrategia para llevar la universidad al futuro, pensar la educación 2050 y, sobre todo, la educación en el metaverso.

HABILIDADES Y CAPACIDADES PARA EL ESTADO 2050

Como dije, las habilidades y capacidades serán un punto crucial con los cambios de la sociedad en la ERA META, pero, sobre todo, luego de la crisis del COVID-19. Más allá de la educación formal o el nivel superior, es importante pensar qué habilidades y capacidades se deben promover desde los Estados,

tanto para agentes públicos como para dirigentes, en función de pensar el Estado 2050.

Si el objetivo es lograr un proceso integral de modernización de la administración pública, es importante poner en el centro con qué talentos o competencias debemos dotar al servicio civil, y cuáles van a ser las estrategias para lograrlo. Esto incluye no solo la profesionalización y formación de los servicios civiles, sino las capacidades de conducción y liderazgo que queremos generar en los directivos públicos, en materia de transparencia, ética, gobierno abierto, incorporación de tecnología y modelos de calidad, eficacia y eficiencia.

Sin embargo, no es menor entender que la capacidad de gestión vista durante la crisis 2020-2021 es, en realidad, el resultado de las capacidades preexistentes y de los aprendizajes que se lograron desarrollar en esos contextos (Grandinetti, 2020). Es por ello que pensar en generar y promover habilidades y capacidades de gestión de cara a un futuro de desarrollo exponencial de tecnologías es también planificar el futuro del Estado.

Antes de seguir, es importante reparar en el significado de **COMPETENCIA**. Como bien definen Iacoviello y Pulido (2018, p. 23), las competencias son “la capacidad de un desempeño observable en el propio puesto y equipo de trabajo, intencionalmente orientado a alcanzar las metas esperadas en términos de valor público, situado en el contexto de la organizacional real”.

Debemos entender que las competencias cobran sentido cuando están destinadas a cumplir con una función específica, dentro un ámbito laboral determinado y en función de servir al ciudadano. No es menor comprender que la administración pública en la era exponencial, tal como la define Oszlak, requiere de que tanto agentes públicos como funcionarios desarrollen nuevas competencias, sobre todo digitales, para dotar de calidad y especialización al aparato burocrático y de gobierno en su conjunto. Pero esto no solo habla de capacidades ligadas a las tecnologías, sino también de habilidades blandas vinculadas a la creatividad, el trabajo en equipo, la capacidad de innovación y de adaptación, y la escucha activa y abierta.

De todas formas, no alcanza solo con generar estas capacidades, sino que también los Estados deben ejecutar acciones concretas que apunten a convertirlos en Estado abiertos, innovadores y con mejores servicios públicos. No basta con apoyarse en la capacidad de los agentes, en promover que los directivos adquieran nuevas competencias, sino que las propias instituciones son quienes deben transformarse.

Así como la innovación ha mostrado su rol crítico y definitivo durante la pandemia, es momento de que se utilice esa experiencia para construir nuevos modelos de Estado de cara a la ERA META y “con capacidades ambidiestras”,

como plantea Grandinetti (2020, p. 197). Para la autora, estas capacidades constituyen una condición necesaria de las organizaciones en el siglo XXI. Aquellas instituciones que las desplieguen tendrán una “gran capacidad de gestión de las políticas y prestación de servicios de alta calidad y, a la vez con una gran capacidad de innovar” (2020, p. 198).

Por ello, entender la eficacia en la administración de lo público y la gestión de políticas, junto con la capacidad de innovación constante, son dos caras de una misma moneda. El concepto de ORGANIZACIÓN AMBIDIESTRA (Grandinetti, 2020) busca compatibilizar ambos aspectos, al desarrollar estrategias y establecer una asignación de recursos eficaz que permita articular las acciones habituales de las organizaciones con procesos de optimización, mejora continua o innovación.

Por tanto, no debemos solo pensar ya en términos de efectividad, eficacia y eficiencia para definir las competencias de la burocracia, sino también comprender ahora su capacidad de innovación y adaptación al cambio constante. Ese es el futuro de las competencias y habilidades para un Estado en la ERA META.

Las competencias, aquellas generadas desde el Estado, y las nuevas que la pandemia obliga a pensar, son relevantes en tanto ayudan a prestar servicios a la ciudadanía, se despliegan en un contexto concreto y están situadas en un puesto determinado. Se considera que los directivos públicos son el talón de Aquiles de cualquier cambio paradigmático en las administraciones públicas, ya que, de ellos, de su liderazgo, compromiso, aptitudes y visión general del Estado depende cómo se den los cambios (Iacoviello y Pulido, 2018). Es por esto que, en sus capacidades y habilidades, recae toda posibilidad de un verdadero cambio para lograr Estados modernos e innovadores.

Y así como la crisis generada por el COVID-19 representó una verdadera ruptura en la concepción de gestión pública, es también una oportunidad para promover transformaciones y cambios que busquen la innovación, y nos permitan anticiparnos a futuros cambios disruptivos.

Por lo dicho, si algo debemos sacar en claro de los últimos años es que la mayor habilidad que debemos promover es la innovación. A través de dicha herramienta, nuestros agentes y directivos públicos podrán resolver los problemas cada vez más complejos que depara el futuro en la ERA META.

Una de las principales enseñanzas que deja la pandemia del COVID-19 es que los Estados deben centrar sus esfuerzos en fortalecer las áreas críticas propiciando la innovación con competencias para gestionar nuevos sistemas y plataformas —sobre todo, digitales—, y generando y utilizando datos.

Asimismo, deben tener la capacidad de articular las necesidades ciudadanas con la prestación de servicios.

El Estado 2050 no solo requiere de habilidades duras, sino también de nuevas capacidades que nos hablan de Estados más abiertos, innovadores, que, sin abandonar su función básica, se adaptan a una realidad cambiante y se

anticipan a problemas cada vez más complejos. Esas capacidades deben fusionarse con habilidades que agilicen la adecuación a nuevos tiempos y desafíos. Esos son los Estados que hay que construir de cara a 2050. Ese es el Estado en la ERA META.

Aguerre, Carolina (2020), "Estrategias nacionales de IA y gobernanza de datos en la región", en *Inteligencia artificial en América Latina y el Caribe. Ética, gobernanza y políticas*, Carolina Aguerre (ed.), Buenos Aires, Universidad de San Andrés. Centro de Estudios de Tecnología y Sociedad.

Aguir, Henoch (2007), *El futuro no espera. Políticas para desarrollar la sociedad del conocimiento*, Buenos Aires, La Crujía.

Arenilla Sáez, Manuel (2014), *Administración 2032. Teclas para transformar la administración pública española*, Manuel Arenilla Sáez (dir.), Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública.

Arias Ortiz, Elena; Bergamaschi, Andrea; Pérez Alfaro, Marcelo; Vásquez, Madiery; y Brechner, Miguel (2020), "De la educación a distancia a la híbrida: 4 elementos clave para hacerla realidad", en *Enfoque Educación [Blog]*, 16 de julio, BID. División de Educación, <https://blogs.iadb.org/educacion/es/eduhibrida>.

Arias Ortiz, Elena y Cristia, Julián (2014), "El BID y la tecnología para mejorar el aprendizaje: ¿cómo promover programas efectivos?", Washington, BID (Nota Técnica; N° 670).

Bellomo, Santiago y Oszlak, Oscar (eds.) (2020), *Desafíos de la administración pública en el contexto de la revolución 4.0*, Buenos Aires, Konrad-Adenauer-Stiftung, <http://repositorio.cedes.org/handle/123456789/4571>.

Cabinet Office (2013), "What Works: Evidence Centres for Social Policy", London, Cabinet Office.

Campos Acuña, María Concepción (2019), "Inteligencia artificial e innovación en la administración pública: (in)necesarias regulaciones para la garantía del servicio público", en *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, N° 3 (Especial), pp. 74-91, <https://doi.org/10.47623/ivap-rvgp.16.2019.ab.04>.

Campos Ríos, Maximiliano (2012), "La organización del Gabinete en Argentina. Un estudio de caso en perspectiva comparada, de Alfonsín a Kirchner", Buenos Aires,

Universidad de San Andrés. Tesis presentada para la obtención del título de Magíster en Administración y Políticas Públicas.

_____ (2022), "Cadenas de valor público para la gestión estatal" [archivo de video], 23 de febrero, Caracas, CLAD, <https://www.youtube.com/watch?v=e3JkP19NVUM>.

Capurro, Diego (2021), "La obra de arte en la nueva época de su no reproductibilidad técnica", en *Tecnología & Sociedad*, N° 10, pp. 85-87.

Castro, Silvio (2017), "Los hombres del presidente. Gabinete y presidencialismo: el gabinete durante el gobierno de Raúl Alfonsín 1983-1989", Bernal, Universidad Nacional de Quilmes. Tesis presentada para la obtención del título de Magíster en Ciencias Sociales y Humanidades.

_____ (2021), "Teletrabajo y administración pública: entre el cambio de paradigma y la oportunidad de un salto de calidad", ponencia presentada en el XXVI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Bogotá, Colombia, 23 al 26 de noviembre.

CEPAL (2019), *Panorama social de América Latina*, 2018, Santiago, CEPAL; Naciones Unidas, https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44395/1/S1900051_es.pdf.

(2021), "Datos y hechos sobre la transformación digital", Santiago, CEPAL; Naciones Unidas (Documentos de Proyectos; N° LC/TS.2021/20), <http://hdl.handle.net/11362/46766>.

CEPAL y CAF (2020), *Las oportunidades de la digitalización en América Latina frente al COVID- 19*, Santiago, CEPAL; Naciones Unidas; CAF, <http://hdl.handle.net/11362/45360>.

Cetina, Camilo (2021), "Gobernanza de datos y capacidades estatales para la pospandemia", Caracas, CAF (Policy Brief; N°28), <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/1765>.

Champagne, Phil (2014), *El libro de Satoshi*, s.l., Edición Blockchain España.

Charosky, Hernán; Vásquez, María Inés; y Dassen, Nicolás (2014), "La queja como energía positiva. La experiencia del concurso 'El peor trámite de mi vida' en Bolivia", Washington, BID (Nota Técnica del BID; N° 692).

Chaverri Chaves, Pablo y Arguedas Ramírez, Ana (2020), "Políticas públicas basadas en evidencia: una revisión del concepto y sus características", en *Revista ABRA*, Vol. 40 N° 60, pp. 49-76, <https://doi.org/10.15359/abra.40-60.2>.

CLAD (2003), "Carta Iberoamericana de la Función Pública", Caracas, CLAD.

_____ (2007), "Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico", Caracas, CLAD.

Cosaka, Cristina y Salas, Eduardo (2020), "Descripción y análisis del personal de la administración pública nacional. Una primera aproximación", en *La administración pública en tiempos disruptivos*, Diego Pando (comp.), Buenos Aires, Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública.

Costa, Flavia (2022), *Tecnoceno. Algoritmos, biohackers y nuevas formas de vida*, Buenos Aires, Taurus. Crisconio, Magdalena y Solano, Mauro (2020), "Capacidades

estatales y competencias laborales para una nueva normalidad: apuntes para un debate preliminar”, en *La administración pública en tiempos disruptivos*, Diego Pando (comp.), Buenos Aires, Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública.

Clusellas, Pablo; Martelli, Eduardo; y Martelo, María José (2019), *Un gobierno inteligente: el cambio de la administración pública de la Nación Argentina 2016-2019*, Buenos Aires.

Cortázar Velarde, Juan Carlos; Lafuente, Mariano; y Sanginés, Mario (eds.), (2014), *Al servicio del ciudadano. Una década de reformas del servicio civil en América Latina (2004-13)*, Washington, BID, <https://publications.iadb.org/es/publicacion/16871al-servicio-del-ciudadano-una-decada-de-reformas-del-servicio-civil-en-america>.

Cyngiser, Vanesa; Calós, Ivana; Gambera, Mariana; y Padín, Laura (2021), “Trabajo remoto y gestión del empleo público. Recomendaciones para empleados, áreas de recursos humanos y líderes de equipo, en el marco de la pandemia COVID-19”, en *Cuadernos del INAP*, Año 2 N° 55, junio, pp. 13-34.

D’Alessandro, Martín (2011), “Sobre la democracia, la agencia y el Estado. Algunas notas a partir de la teorización de Guillermo O’Donnell”, en *PolHis: Revista Bibliográfica del Programa Interuniversitario de Historia Política*, N° 8, segundo semestre, pp. 249-257.

Davies, Huw T. O.; Nutley, Sandra M.; y Smith, Peter C. (2009), *What Works? Evidence-Based Policy and Practice in Public Services*, Bristol, The Policy Press.

Delgado, Alberto (2016), *Digitalízate. Cómo digitalizar tu empresa*, Barcelona, Libros de la Cabecera.

Deloitte (2017), *Encuesta Millennials 2017. ¿Qué mundo quieren habitar?*, México, Deloitte, <https://www2.deloitte.com/mx/es/pages/about-deloitte/articles/encuesta-millennial-2017.html>.

Del Pino, Eloísa y Subirats, Joan (coords.) (2021), *Las administraciones ante los riesgos sociales y globales*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública.

Dener, Cem; Nii-Aponsah, Huber; Ghunney, Love E; y Johns, Kimberly D. (2021), *GovTech Maturity Index: the State of Public Sector Digital Transformation*, Washington, Banco Mundial, <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/36233>.

Diéguez, Gonzalo; González Chmielewski, Demian; y Zuvanic, Laura (2020), “El Estado desde casa. El trabajo remoto y su impacto en la gestión de la alta dirección pública”, Buenos Aires, Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (Documento de Políticas Públicas; N° 226), <https://www.cippec.org/publicacion/trabajo-remoto-y-su-impacto-en-la-gestion-de-la-alta-direccion-publica>.

Domingo, Carlos (2018), *Todo lo que querías saber sobre bitcoin, criptomonedas y block-chain y no te atreías a preguntar*, Barcelona, Editorial Planeta.

Escapa Castro, Lucía (2021), “Innovar es resolver problemas”, en *Repensando la administración digital y la innovación pública*, Carles Ramió (coord.), Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública.

Eurofound (2015), *Sexta encuesta europea sobre las condiciones de trabajo: 2015*, Dublín, Eurofound, <https://www.eurofound.europa.eu/es/surveys/european-working-conditions-surveys/sixth-european-working-conditions-survey-2015>.

FEM (2020a), *The Future of Jobs: Report 2020*, Ginebra, Foro Económico Mundial, https://www3.webforum.org/docs/Wef_Future_of_Jobs_2020.pdf.

_____ (2020b), *Global Competitiveness Index 4.0.*, Ginebra, Foro Económico Mundial, <http://reports.weforum.org/global-competitiveness-report-2019-competitiveness-rankings>.

Gené, Mariana; Heredia, Mariana; y Perelmiter, Luisana (2021), “El carácter múltiple de la racionalidad estatal: ministerios, funcionarios y desafíos de gobierno en la Argentina”, en *Sociohistórica*, N° 48, pp. 1-18, <https://doi.org/10.24215/18521606e139>.

Gil-García, José Ramón; Criado, Juan Ignacio; y Téllez, Juan Carlos (eds.) (2017), *Tecnologías de información y comunicación en la administración pública: conceptos, enfoques, aplicaciones y resultados*, México, Centro de Investigación e Innovación en Tecnologías de la Información y Comunicación, <http://infotec.repositorioinstitucional.mx/jspui/handle/1027/248>.

Grandinetti, Rita (2020), “Las capacidades públicas ambidiestras, una exigencia de la sociedad exponencial”, en *La administración pública en tiempos disruptivos*, Diego Pando (comp.),

Buenos Aires, Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública.

GSMA (2019), *Leyes inteligentes de privacidad de datos. Cómo lograr los resultados deseados en la era digital; resumen ejecutivo*, Barcelona, GSMA, <https://www.gsma.com/latinamerica/es/resources/leyes-inteligentes-de-privacidad-de-datos>.

Haynes, Laura; Service, Owain; Goldacre, Ben; y Torgerson, David (2012), “Test, Learn, Adapt: Developing Public Policy with Randomised Controlled Trials”, London, Cabinet Office.

Iacoviello, Mercedes y Pulido, Noemí (2018), “Competencias para el sector público iberoamericano: la dinámica del consenso”, Caracas, CLAD (Colección Experiencias EIAPP; N° 2: Competencias Laborales en el Sector Público).

_____ (2020), “El ABC de la gestión de las personas en el sector público”, Buenos Aires, Biblioteca Virtual TOP.

Iacoviello, Mercedes; Pulido, Noemí; y Llano, Mercedes (2018), “Sistemas directivos públicos: balance de experiencias internacionales”, en *Estado Abierto: Revista sobre el Estado, la Administración y las Políticas Públicas*, Vol. 3 N° 1, pp. 13-45, <https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/EA/article/view/69/70>.

Iacoviello, Mercedes; Zuvanic Laura; y Tommasi, Mariano (2003), “El servicio civil en Argentina: disfuncionalidades y núcleos centrales de abordaje”, ponencia presentada en el II Congreso Argentino de Administración Pública: Sociedad, Estado y Administración, Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública, Córdoba, Argentina, 27 al 29 de noviembre.

INAP (2021a), *Informe Trimestral de Empleo Público*, Vol. 3 N° 3, junio, https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2019/04/2021_3.pdf.

_____ (2021b), *Informe Trimestral de la Estructura del Estado Nacional*, Vol. 1 N° 4, junio, <https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/ITESEN/issue/view/96/ITESEN%20V1%20N4>.

Jaime, Fernando y Vaca Ávila, Penélope (2017), “Las políticas basadas en evidencia como plataformas para la innovación de políticas públicas”, en *Estado Abierto: Revista sobre el Estado, la Administración y las Políticas Públicas*, Vol. 2 N° 1, pp. 51-76.

Jellinek, George (1954), *Teoría general del Estado*, Buenos Aires, Editorial Albatros.

Johansson, Frans (2006), *The Medici Effect*, Boston, Harvard Business School Press.

Kaufman, Ester (2012), *Aportes para el gobierno abierto y la entrega de servicios: experiencias canadienses*, Buenos Aires, Asociación Argentina de Estudios Canadienses.

Molina, Jesús María (2017), *Desarrollos y tendencias contemporáneas de la administración pública*, Bogotá, Escuela Superior de Administración Pública.

Montero, Gregorio (2017), “Del gobierno abierto al Estado abierto: la mirada del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo”, en *Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe*, Alejandra Naser, Álvaro Ramírez-Alujas y Daniela Rosales (eds.), Santiago, CEPAL.

_____ (2020), “Dimensiones de la administración pública del siglo XXI. Aportes para la reflexión y la praxis”, Santo Domingo, Ministerio de Administración Pública.

Naciones Unidas (2020), *Encuesta sobre E-Gobierno, 2020. Gobierno digital en la década de acción para el desarrollo sostenible*, New York, Naciones Unidas, <https://ialab.com.ar/encuesta-e-government>.

Naser, Alejandra; Ramírez-Alujas, Álvaro; y Rosales, Daniela (eds.) (2017), *Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe*, Santiago, CEPAL.

Novarin, S. (2021), “Teletrabajo en la administración pública nacional, una deuda pendiente en la gestión de los recursos humanos que se debe instrumentar en el escenario más difícil”, en *Cuadernos del INAP*, N° 55, junio, pp. 34-50.

OCDE, Naciones Unidas, CAF y Unión Europea (2021), *Perspectivas económicas de América Latina 2020. Transformación digital para una mejor reconstrucción*, París, OCDE, <https://doi.org/10.1787/f2fdced2-es>.

OIT y Eurofound (2019), *Trabajar en cualquier momento y en cualquier lugar: consecuencias en el ámbito laboral*, Ginebra, OIT, https://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS_712531/lang--es/index.htm.

O’Neil, Cathy (2016), *Armas de destrucción matemática. Cómo el big data aumenta la desigualdad y amenaza la democracia*, Madrid, Capitan Swing.

O’Reilly, Tim (2011), “Government as a Platform”, en *Innovations: Technology, Governance, Globalization*, Vol. 6 N° 1, pp. 13-40, https://doi.org/10.1162/INOV_a_00056.

Oszlak, Oscar (2013), “Estado abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública”, ponencia presentada en el XVIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Montevideo, Uruguay, 29 de octubre al 1 de noviembre.

_____ (2020a), *El Estado en la era exponencial*, Buenos Aires, Instituto Nacional de la Administración Pública; CLAD; Centro de Estudios de Estado y Sociedad,

<https://www.argentina.gob.ar/jefatura/gestion-y-empleo-publico/inap/publicaciones/exponencial>.

_____ (2020b), "Innovación en la universidad en la era exponencial", Conferencia virtual en el marco del Aniversario 81 de la Universidad Nacional de Cuyo", Mendoza, Argentina,

<https://cuc.uncuyo.edu.ar/oscar-oszlak-dio-una-conferencia-virtual-sobre-innovacion-universitaria-en-la-era-exponencial>.

Pando, Diego y Poggi, Eduardo (2020), "Análítica de datos: el corazón de la transformación digital del Estado", en *La administración pública en tiempos disruptivos*, Diego Pando (comp.), Buenos Aires, Asociación Argentina de Estudios en Administración Pública.

Paskov, Patricia (2020), "Home-Based Work In The Public Sector: 8 Immediate Recommendations", en *World Bank Blogs*, Washington, <https://blogs.worldbank.org/governance/home-based-work-public-sector-8-immediate-recommendations>.

Pope, Richard (2019), *Playbook: Government as a Platform*, Cambridge, Harvard Kennedy School. Ash Center for Democratic Governance and Innovation, https://ash.harvard.edu/files/ash/files/293091_hvd_ash_gvmnt_as_platform_v2.pdf.

Pulido, Noemí (2020), "Competencias directivas para innovar en las maneras de innovar", ponencia presentada en el II Congreso Nacional de Estudios de Administración Pública: Desafíos de la Administración Pública en un Tiempo de Cambios Disruptivos, Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública, Buenos Aires, del 13 al 16 de octubre.

Pulido, Noemí; Llano, Mercedes; e Iacoviello, Mercedes (2020), "Del teletrabajo al teleservicio. Entre las viejas anomalías y la nueva normalidad en el diseño de la decisión pública", en *La administración pública en tiempos disruptivos*, Diego Pando (comp.), Buenos Aires,

Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública.

Ramió, Carles (2017), *La administración pública del futuro (horizonte 2050)*. Instituciones, política, mercado y sociedad de la información, Madrid, Tecnos.

_____ (2019), *Inteligencia artificial y administración pública: robots y humanos compartiendo el servicio público*, Madrid, Los Libros de la Catarata.

_____ (2021), *Innovación pública en Iberoamérica: presente y tendencias de futuro*, Caracas, CLAD.

Randstad Workmonitor (2019), Sala de prensa, Randstad Workmonitor, <https://www.randstad.es/nosotros/sala-prensa>, 20/30-06-2021.

Ratan, Rabrindra y Meshi, Dar (2022), "El metaverso es dinero y las criptos reinan: por qué estarás en blockchain cuando saltes al mundo virtual", en *The Conversation*, Carlton, March 15, <https://theconversation.com/el-metaverso-es-dinero-y-las-criptos-reinan-por-que-estaras-en-blockchain-cuando-saltes-al-mundo-virtual-179167>.

Rey, Amalio (2021), "Inteligencia colectiva en la administración pública", en *Repensando la administración digital y la innovación pública*, Carles Ramió (coord.), Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública.

Rodríguez, Exequiel (2020), “Los laboratorios de innovación pública como dispositivos de un Estado dinámico para la pospandemia”, en *La administración pública en tiempos disruptivos*, Diego Pando (comp.), Buenos Aires, Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública.

Rojas, Edwin Fernando y Poveda, Laura (2018), *Estado de la banda ancha en América Latina y el Caribe 2017*, Santiago, CEPAL; Naciones Unidas, <http://hdl.handle.net/11362/43365>.

Rojas, Laura (2016), *La revolución de las empresas FinTech y el futuro de la banca. Disrupción tecnológica en el sector financiero*, Caracas, CAF (Serie Políticas Publicas y Transformación Productiva; N° 24), <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/976>.

Roseth, Benjamin; Reyes, Ángela y Santiso, Carlos (eds.) (2018), *El fin del trámite eterno: ciudadanos, burocracia y gobierno digital*, Washington, BID, <http://dx.doi.org/10.18235/0001150>.

Salvador, Miquel y Ramió, Carles (2020), “Capacidades analíticas y gobernanza de datos en la administración pública como paso previo a la introducción de la inteligencia artificial”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 77, julio, <https://www.redalyc.org/journal/3575/357566674001/357566674001.pdf>.

Serale, Florencia; Redl, Christoph; y Muenta-Kunigami, Arturo (2019), *Blockchain en la administración pública: ¿mucho ruido y pocos bloques?*, Washington, BID, <http://dx.doi.org/10.18235/0001951>.

Soletic, Ángeles (2021), *Modelos híbridos en la enseñanza: claves para ensamblar la presencialidad y la virtualidad*, Buenos Aires, Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento.

Sosa Escudero, Walter (2019), *Big data. Breve manual para conocer la ciencia de datos que ya invadió nuestras vidas*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores Argentina.

Stoller, Matt (2021), “Cryptocurrencies: a Necessary Scam?”, en *BIG by Matt Stoller. The History and Politics of Monopoly Power*, <https://mattstoller.substack.com/p/cryptocurrencies-a-necessary-scam?s=r,07-12-2021>.

Subirats, Joan (2020), *Repensando la administración pública ante los nuevos riesgos sociales y globales*, Videoconferencia organizada en el marco del Ciclo de Diálogo: “Gestionar lo público en tiempos de pandemia”, Desafíos, innovaciones y cuentas pendientes de las organizaciones públicas”, Asociación Argentina de Estudios de la Administración Pública, Buenos Aires, 30 de mayo, https://www.youtube.com/watch?v=xatuPLXkRh0&feature=emb_logo.

Tapscott, Don y Tapscott, Alex (2017), *La revolución blockchain: descubre cómo esta nueva tecnología transformará la economía global*, Barcelona, Deusto.

Telecom Advisory Services (2017), *Hacia la transformación digital de América Latina y el Caribe: el Observatorio CAF del Ecosistema Digital*, Caracas, CAF, <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/1059>.

Telecom Advisory Services; Katz, Raúl; Jung, Juan; y Callorda, Fernando (2020), *El estado de la digitalización de América Latina frente a la pandemia del COVID-19*, Caracas, CAF, <http://scioteca.caf.com/bitstream/handle/123456789/1540/>

El_estado_de_la_digitalizacion_de_America_Latina_frente_a_la_pandemia_del_COVID-19.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

Tocqueville, Alexis de (2010), *La democracia en América*, México, Fondo de Cultura Económica.

Torras, Luís (2017), *Vivir en tiempos de la Cuarta Revolución Industrial*, Ginebra, Foro Económico Mundial, 9 de febrero, <https://es.weforum.org/agenda/2017/02/magnitud-e-implicaciones-de-la-cuarta-revolucion-industrial>.

Trigo, María Fernanda y Álvarez, Verónica (2017), "Gestión pública, gobierno abierto y fortalecimiento de la democracia en América", en Alejandra Naser, Álvaro Ramírez-Alujas y Daniela Rosales (eds.), Santiago, CEPAL.

Val, Alejandro Gustavo (2021), "Teletrabajo: análisis y justificación para el desarrollo de un caso piloto. Implementación en la administración pública", en Cuadernos del INAP, N° 55, junio, pp. 51-80.

Velázquez López, Francisco (2021), *El burócrata disruptivo: para comprender la administración pública*, Caracas, CLAD.



CLAD

CENTRO LATINOAMERICANO
DE ADMINISTRACIÓN
PARA EL DESARROLLO

EL ESTADO EN LA ERA META: “DEL ESTADO INTELIGENTE” AL “ESTADO INMERSIVO” es una obra que da cuenta de las profundas transformaciones que la tecnología está produciendo en la sociedad y de su impacto en el Estado, la burocracia, los trámites y la forma en la que se implementan políticas públicas.

En su novela de ciencia ficción **SNOW CRASH**, Neal Stephenson (1992) inventó el **METAVERSO**: una realidad virtual con un masivo juego de rol en línea, poblado por avatares controlados por los usuarios en procesos interactivos.

Treinta años después, Mark Zuckerberg, dueño de Facebook, retomó la idea e impactó el mundo de la tecnología al rebautizar su empresa como Meta. ¿Qué significa este cambio? La intención de construir una realidad virtual descentralizada y multicorporativa, que sea la sucesora y la evolución natural de internet tal y como lo conocemos hoy.

Meta define el **METAVERSO** como “el siguiente paso en la evolución de las conexiones sociales”. Las formas de conectarse evolucionan y el Estado no está para nada exento de este proceso.

Ya no se trata de la era digital, sino que estamos entrando en la **ERA META**: la era de la conectividad social virtual, del desarrollo de una nueva forma de comunidad y del impacto de la tecnología de avanzada en las relaciones humanas. Bienvenidos a la **ERA META**, la era de la conjunción entre la realidad y lo virtual que está llegando al Estado.

ISBN: 978-980-7925-21-1



9 789807 925211