



RESEÑA DE LIBRO

Book Review

TÍTULO

Materia Estado.

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

GUSTAVO BLUTMAN – HORACIO CAO

Florencia AUBAIN, Federico BISURGI, Camila CHIRINO, Fernando GONZÁLEZ GALMARINI, Damián GRECO, Melina LEVY, Alejandra

PÁEZ ARENAS y Rogelio RODRIGO

Buenos Aires: Instituto Nacional de la Administración Pública - INAP, 2023.

(Primera Edición, 245 páginas, ISBN: 978-987-9483-51-0).

Gustavo Blutman – Horacio Cao. *Subject: State. The future of public employment, digital technologies, and state structures.*

Buenos Aires: INAP, 2023, 245 pages.

Por Maximiliano Rey*

Fecha de Recepción: 04 de octubre de 2023.

Fecha de Aceptación: 20 de abril de 2025.

Palabras clave: *Futuro, Prospectiva, Tecnología, Gobierno, Estado, Empleo Público.*

Keywords: *Future, Foresight, Technology, Government, State, Public Employment.*

* Doctor en Ciencia Política por la Universidad Nacional de General San Martín. Magister en Administración y Políticas Públicas por la Universidad de San Andrés y en Ciencia Política en Iberoamérica por la Universidad Internacional de Andalucía. Licenciado en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires. Correo electrónico: maxirey@hotmail.com

Marcada por la profunda transformación societal, la vertiginosa evolución tecnológica y una interconexión global sin precedentes, la prospectiva se erige hoy como una herramienta esencial en la toma de decisiones gubernamentales. La habilidad de anticipar y planificar el futuro se convierte en un recurso estratégico de inmenso valor para los gobiernos que buscan no sólo sobrevivir, sino prosperar en un entorno en constante cambio. No obstante, es innegable que, en muchos casos, la urgencia y las demandas inmediatas eclipsan la planificación a largo plazo y más aún pensar el futuro.

En el contexto argentino, la aplicación de la prospectiva en la gestión pública cuenta, hasta ahora, con limitados ejemplos, que varían en su alcance y profundidad, entre los que vale mencionar el libro titulado *El futuro del Estado en la Argentina: Escenarios en disputa hacia el año 2030*, editado por Gustavo Blutman y Horacio Cao¹¹. De allí que, en líneas generales, los esfuerzos para sistematizar un proceso de prospectiva que abarque las múltiples dimensiones del Estado han sido escasos. Esto suscita el interrogante sobre por qué, a pesar de la creciente importancia de la planificación estratégica, la incorporación efectiva de la prospectiva en la gestión pública sigue siendo un desafío pendiente, a pesar de la existencia de "islas" de prospectivas existentes en diversos organismos estatales.

El libro *Materia Estado: El futuro del empleo público, las tecnologías digitales y las estructuras estatales* representa un hito significativo en este contexto. Resultado del trabajo de un equipo de investigadores de la Unidad de Prospectiva y Escenarios Futuros (UPEF) del Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP), esta obra se propone un obje-

tivo ambicioso y visionario: explorar una amplia gama de escenarios futuros posibles para la Administración Pública Nacional argentina para los años 2030 y 2050. Sin embargo, el libro trasciende el ámbito de un simple informe de investigación. Se erige como un compendio metodológico que empodera tanto a los académicos, como a los tomadores de decisiones para abordar la complejidad de la prospectiva en el Estado de manera sistemática y coherente. Reconociendo que el futuro es todo menos unívoco, las y los autores nos invitan a considerar y construir deliberadamente múltiples escenarios, plenamente conscientes de que la realidad se teje a partir de diversas fibras de posibilidad.

Cabe resaltar la riqueza inherente a la metodología empleada en este trabajo. Más allá de la meticulosa revisión bibliográfica, se ha implementado una amplia gama de técnicas y herramientas que enriquecen la mirada prospectiva. Desde entrevistas en profundidad hasta la utilización de actividades interactivas como el método Delphi, pasando por estudios de grupos focales, conversatorios, *webichats* y talleres, el enfoque adoptado es multidisciplinario y participativo. Además, se han empleado *software* especializados como MICMAC y ATLAS.ti para potenciar el análisis de datos y la modelización de escenarios.

La estructura del libro muestra una deliberada voluntad de generar cohesión y utilidad. Comienza con dos prólogos escritos por destacados expertos en prospectiva de América Latina, quienes no sólo elogian el valor de esta obra para el contexto argentino, sino que también reconocen su potencial relevancia para la región en su conjunto. Posteriormente, una extensa introducción sienta las bases del análisis al abordar el fenómeno de la Cuarta Revolución Industrial y los desafíos colosales que plantea a la administración pública en la Argentina.

Los tres capítulos subsiguientes merecen una atención especial, ya que detallan de ma-

1 Blutman, G. y Cao, H. (2019). *El futuro del Estado en la Argentina: Escenarios en disputa hacia el año 2030*. Buenos Aires: Editorial Edición.

nera minuciosa las tres líneas conductoras del libro. Cada uno de estos capítulos sigue una estructura que facilita la comprensión del/a lector/a. En primer lugar, se presenta una línea de base que ofrece un diagnóstico exhaustivo del funcionamiento específico de la temática en cuestión. A continuación, se exploran reflexiones orientadas hacia el futuro, profundizando en las tensiones que la administración argentina deberá afrontar en términos de empleo, tecnologías digitales y estructuras para el período comprendido entre 2030 y 2050. En tercer lugar, se despliegan tres escenarios potenciales que reflejan distintos enfoques teóricos en constante interacción: la Nueva Gerencia Pública, la Poligobernanza y el Modelo Neoweberiano. Es esencial recordar que estos escenarios son ejemplos, no límites, de las múltiples trayectorias que la administración pública podría seguir.

El libro avanza un paso más al incluir un anexo excepcionalmente extenso, que prácticamente podría considerarse otro libro en sí mismo. Este anexo expande y enriquece ampliamente el contenido de los tres capítulos principales, destacando especialmente la profundización en la información recopilada para el libro y proporcionando un recurso inestimable para aquellos interesados en sumergirse aún más en las temáticas abordadas.

El capítulo centrado en el empleo público comienza, como se dijo, con una línea de base, que se inicia con un abordaje muy sintético de la situación global del mercado de trabajo en la República Argentina y los cambios que en él están en proceso. A continuación, se despliega una descripción cuantitativa del empleo en el Estado Argentino, discriminado en los tres niveles jurisdiccionales (Nación, Provincias, Municipios) y en cinco funciones: salud, seguridad y defensa, educación, gestión administrativa y resto del empleo público. Destacamos estos datos pues, como dicen los autores, no existe una evaluación cuantitativa global

del empleo público argentino dividido en las principales funciones.

Una vez establecidos estos datos, se realiza una descripción de la situación del empleo en estas cinco funciones, centrada en los arreglos institucionales que establece la normativa vigente y el grado de su efectiva implementación. Se trabaja en particular sobre tres elementos fundamentales: el ingreso (selección y reclutamiento), la carrera y la capacitación de los empleados. Luego el capítulo se centra en desplegar una visión del futuro laboral, en un mundo cada vez más automatizado. Reconociendo la alta probabilidad de la automatización de tareas, se aprecia una creciente demanda de perfiles tecnológicos, lo que supondrá una transición significativa desde los tradicionales trabajadores de ‘cuello blanco’ hacia una fuerza laboral de ‘cuello digital’. Para este análisis, se ha llevado a cabo una evaluación exhaustiva de datos y planes de carrera en todo el territorio argentino, arrojando luz sobre la compleja estructura de incentivos en el empleo público. Los escenarios previamente mencionados, como la reconversión de puestos de trabajo o la adaptación del mercado, surgen como soluciones posibles para abordar esta transformación, promoviendo la idea de una carrera dentro del Estado en beneficio de la ciudadanía.

El capítulo enfocado en las tecnologías digitales comienza con una serie de definiciones conceptuales. En tal sentido, una primera definición remite a destacar su relevancia, pero más allá de ella –y de considerarla un catalizador imprescindible de la dinámica social contemporánea–, el abordaje utilizado hace hincapié en la articulación de la revolución tecnológica con otras fuentes de cambio que, originadas en el entorno social y organizacional, transforman los procedimientos y las rutinas de trabajo. Este enfoque –que se conoce como “sociotécnico”– articula el análisis de las nuevas tecnologías con el fermento contextual; de esa confluencia surgen elementos

clave para entender la línea de base y su proyección hacia el futuro. En otras palabras, el libro pone en cuestión miradas que plantean la solución de la problemática social a partir de lo que suele denominarse "solucionismo tecnológico" que siguen autores como Alvin Toffler o Nicholas Negroponte. Y hablando de la proyección tecnológica hacia el futuro, el libro adelanta que las transformaciones que se prevén no necesariamente serán unilateralmente positivas. Así sostiene que "las nuevas tecnologías pueden generar sistemas más ágiles, eficaces y eficientes y al mismo tiempo, destruir formas alternativas de vinculación con la ciudadanía, provocar inconsistencias entre estructuras organizacionales y políticas públicas, generar problemas en el clima organizacional que distorsionan la coordinación vertical y/u horizontal, por citar algunas de las cuestiones que iremos desgranando a lo largo del capítulo."

En cuanto a la línea de base, se realiza un extendido análisis de los avances tecnológicos en el Estado desde cuatro aspectos fundamentales: la infraestructura crítica, el desarrollo organizacional, la interacción con la ciudadanía y la gestión y gobernanza de datos. En este contexto, no se limita simplemente a explorar cómo afectará la tecnología a los sistemas, sino que también analiza cuestiones esenciales relacionadas con la infraestructura, la legislación sobre datos personales, la mediación tecnológica entre el Estado y la ciudadanía, así como la soberanía tecnológica. Cada uno de estos aspectos se viste con diferentes matices según el escenario considerado. Sin embargo, existe un consenso generalizado sobre la imperiosa necesidad de cerrar la brecha tecnológica y realizar inversiones significativas en tecnología. Los escenarios, por su parte, revelan la complejidad inherente a la elección entre el desarrollo de *software*, que requiere inversión y tiempo, y la adopción de soluciones privadas, que pueden ser más rápidas, pero plantean de-

safíos tanto en la adopción como en la seguridad de la información.

El capítulo que se enfoca en las estructuras estatales. Aquí, una primera originalidad es aplicar el abordaje conceptual desarrollado por Mintzberg al Estado. Como es sabido, este autor divide la organización en cinco partes: (A) el Ápice Estratégico, (B) la Tecnoestructura –a cargo del análisis y diseño de las reglamentaciones que rigen a la organización–, (C) el *Staff* de Apoyo –abocado a la provisión de servicios de asesoría y apoyo en temas sustantivos estratégicos al conjunto de las unidades organizativas– (D) la Línea Media –cadena de directivos provistos de autoridad formal que supervisa a los trabajadores– y (E) el Núcleo de Operaciones –trabajadores que realizan las tareas dentro de cada unidad que compone la organización–. En el marco de una estructura que define como "divisional", en el texto se aplican estas categorías al Estado Nacional, llegando a los siguientes resultados:

- A. El Ápice Estratégico representado por la presidencia de la Nación, la Jefatura de Gabinete de Ministros y el gabinete presidencial.
- B. La Tecnoestructura, compuesta por el conjunto de los órganos rectores² de la APN y el Poder Legislativo (es de remarcar que éste último es un elemento externo a la Sede Central).
- C. El *Staff* de Apoyo, integrado por el cuerpo de asesores presidenciales y por algunas

2 A los fines de nuestro análisis, proponemos una interpretación amplia de la definición que Mintzberg da al concepto de tecnoestructura. Incluimos en ella tanto el establecimiento de reglas como su gestión como tecnología transversal (por ejemplo, el órgano rector respectivo desarrolla la metodología para elaboración del presupuesto y asimismo se encarga de hacerlas cumplir por las diferentes unidades del Estado).

funciones que desarrollan las Secretarías con rango Ministerial.

- D. La Línea Media, conformada por las unidades ministros en su rol de máxima autoridad de sus respectivos ministerios. Asimismo, involucra los otros dos niveles políticos (Secretarías ministeriales y subsecretarías).
- E. El Núcleo de Operaciones, que son los encargados de realizar las acciones concretas. En este ámbito se inscriben los tres niveles directivos de nivel operativo: Direcciones Generales / Nacionales, Direcciones Simples y Coordinaciones.

En cuanto a la línea de base del organigrama estatal, la misma nos sumerge en un viaje histórico que abarca desde 1983 hasta la actualidad. Un aspecto destacable es la explosión de unidades gubernamentales, lo que ha llevado a una mayor complejidad en las tareas y, por ende, en la gestión. La coordinación entre estas unidades se ha vuelto cada vez más desafiante y, en muchos casos, la comunicación informal ha emergido como el único “pegamento” efectivo para mantener cierta coherencia. La exploración de escenarios futuros plantea cuestiones fundamentales sobre cómo debería ser el Estado. Aquel que busque atender una mayor demanda deberá ser más complejo, mientras que un Estado mínimo presentará menos niveles de complejidad. La coordinación sigue siendo una deficiencia común, pero un Estado complejo conlleva desafíos específicos que podrían ofrecer soluciones a esta falta de coordinación, mientras que un Estado mínimo omitiría funciones para la ciudadanía.

Por último, en el capítulo de conclusiones se sintetizan los tres capítulos previamente analizados. En primer lugar, se enfatiza la inevitabilidad del cambio, reconociendo que algunas transformaciones son imparables, donde la prospectiva nos puede ayudar a influenciar esa dirección.

En este contexto, el libro subraya que la digitalización no necesariamente resultará en

la eliminación de empleos públicos, pero sí transformará el perfil de los trabajadores en el sector público. Además, se reconoce que la introducción de nuevas tecnologías es un hecho ineludible, lo que lleva a la conclusión de que es esencial mantener múltiples canales de interacción con la ciudadanía, especialmente los sectores de ésta que enfrentan barreras digitales. Además, se anticipa un aumento en la complejidad de las demandas sociales, lo que resalta la importancia de contar con estructuras gubernamentales más especializadas y adaptativas.

La característica distintiva de este libro radica en su flexibilidad. Cada capítulo, cada sección e incluso cada herramienta y metodología presentada pueden ser explorados de manera individual o en conjunto, lo que permite a los lectores adaptar su enfoque a sus necesidades y nivel de experiencia. La obra no sólo proporciona una base teórica sólida, sino que también ilustra cómo aplicar eficazmente cada herramienta en el contexto de la prospectiva.

Como es de conocimiento generalizado, la Cuarta Revolución Industrial está alterando de manera profunda los ámbitos económicos, políticos, sociales y culturales, y estas transformaciones repercutirán significativamente en el Estado. Es comprensible que, en la Argentina y en muchos otros lugares, el enfoque en la coyuntura, en el ahora, a menudo dificulte la reflexión sobre el futuro. Sin embargo, la capacidad de anticipar y dar forma al futuro es esencial tanto para académicos que buscan comprender los cambios en curso como para los tomadores de decisiones que desean orientar estas transformaciones de manera beneficiosa.