

INAP FUTURO: DESARROLLANDO CAPACIDADES ESTATALES PARA LA ERA EXPONENCIAL

Mauro Solano

Mauro Solano

Licenciado en Ciencia Política y Relaciones Internacionales (UCALP) y especialista en Gestión y Control de Políticas Públicas (FLACSO). Cursó el Máster en Estudios Latinoamericanos (Universidad de Salamanca) y el Doctorado en Ciencia Política (UNSAM). Docente universitario, desempeñó diferentes funciones en la provincia de Buenos Aires. Actualmente es Director Institucional del Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP) de Argentina.

Resumen

El mundo se transforma a partir de los avances de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) y la digitalización emergente. Los cambios en las formas de vivir y trabajar se expandieron vertiginosamente durante la pandemia de COVID-19, modificando las relaciones interpersonales y los entornos laborales. La nueva subjetividad de las personas está atravesada por crisis y rupturas, por lo que las formas de pensar, sentir, actuar y valorar se recontextualizan en función de las nuevas realidades.

El Programa INAP Futuro del Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP) busca conformar un espacio de reflexión, planificación e implementación basado en el análisis de escenarios futuros y las transformaciones sociales y organizacionales del presente. Este trabajo analiza su diseño y puesta en práctica, desde el punto de vista de la organización y la coordinación de acciones del Sistema Nacional de Capacitación, para mejorar la implementación de nuevas tecnologías, fortalecer los procesos de planificación estratégica y evaluación sobre la base del análisis de datos y mejorar los diseños y metodologías de capacitación con inclusión digital, orientándolas al servicio de las y los trabajadores y a la construcción de los perfiles públicos para el siglo XXI.

Palabras claves

Administración Pública – Argentina – Innovación – Planificación – Tecnología.

Introducción

La digitalización es un proceso en marcha que entraña cambios radicales en la forma de vida de las sociedades contemporáneas. Si bien estas se han ido adaptando a los avances de las TIC, es indudable que en los últimos años la velocidad de la innovación se ha acrecentado como nunca antes y plantea el desafío a sociedades y gobiernos de seguir el ritmo de un proceso potencialmente irreversible.

A pesar de que la transformación digital se ha venido consolidando a lo largo de las últimas décadas, la pandemia de COVID-19 desafió las posibilidades de adaptación de las organizaciones humanas, entre las que se destaca la Administración Pública, y puso de manifiesto el estado de sus capacidades y límites, marcando rotundamente las diferencias entre países y continentes.

En Argentina, el proceso de digitalización estatal llevado adelante en los últimos años, acompañado por el trabajo del Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP) en pos del desarrollo y actualización de las capacidades que permitan a las y los trabajadores estatales aprovechar las nuevas tecnologías y mejorar y ampliar los canales de atención a la ciudadanía y la implementación de políticas públicas, posibilitó que la implementación del teletrabajo se realizase sin mayores complicaciones. A su vez, el organismo utilizó su capacidad instalada para migrar el 97% de sus cursos de capacitación a la modalidad virtual.

A partir de este escenario, en diciembre del 2021 el INAP puso en marcha el Programa “INAP Futuro”, el cual se orienta al desarrollo de las capacidades que requiere la Administración Pública del siglo XXI. Esto implica la articulación de pensamiento prospectivo con diseño de nuevas metodologías de aprendizaje basadas en la inteligencia social y con la profundización del conocimiento sobre las tecnologías emergentes, su experimentación en ambientes controlados y su aplicación a los procesos y actividades de capacitación.

Esta propuesta de capacitación innovadora tiene como premisa fundamental que la transformación digital va mucho más allá de la utilización de las nuevas tecnologías. En este sentido, se la plantea como un proceso complejo que implica cambios a nivel organizativo, pero sobre todo, a nivel humano y cultural. Esto implica que, además de consolidar al Estado al servicio de la ciudadanía, el Programa se enfoca en las personas que componen el servicio civil y uno de sus objetivos principales es jerarquizarlas mediante capacitaciones pertinentes, actuales, accesibles y de calidad.

INAP Futuro es un proyecto en fase de implementación y continuo desarrollo que busca fortalecer las capacidades del Estado para la era exponencial y cuenta con tres componentes: Unidad de Prospectiva y Escenarios Futuros, Unidad de Reorientación Estratégica de la Capacitación y Laboratorio 4.0. Se trata de una concepción integral de la capacitación, dado que implica tanto un análisis y desarrollo teórico de las bases, como un estudio pormenorizado de las necesidades del servicio civil y la elaboración de propuestas a la medida. De esta forma, el INAP a través de la implementación de nuevos desarrollos de software y tecnologías aplicadas a la capacitación estatal y a la profundización del conocimiento de las tecnologías exponenciales en el sector público, abona el compromiso del Estado nacional en proporcionar un mejor servicio a su ciudadanía.

El futuro y la innovación en la Administración Pública

Vivimos en una era de grandes cambios potenciados por la pandemia de COVID-19 y ello nos empuja a explorar nuevas formas de comunicación, logística, transporte y energía, etc., que formen parte de una infraestructura inteligente e integrada a la red, en el marco de lo que los expertos han dado en llamar tercera (o incluso cuarta) revolución industrial (Rifkin, 2011; Schwab, 2016). Esta coyuntura genera grandes incertidumbres y tensión en las personas y las organizaciones, ya que, en muchos casos, utilizamos ideas e instrumentos de siglos anteriores para enfrentar los problemas del siglo XXI que tienen conexión a nivel global (Subirats, 2020). Estos problemas de nuestro tiempo suelen ser conceptualizados como “malditos”, “perversos” o “retorcidos” (Head y Alford, 2015), para indicar su multidimensionalidad y complejidad, ya que involucran la participación de múltiples actores y tienen una alta incidencia de prioridades políticas en su resolución. Dada la dificultad que entrañan estos fenómenos, las prioridades políticas tienen una alta incidencia en la definición de su exploración, de las múltiples alternativas y de la orientación valorativa para su resolución (Grandinetti y Nari, 2016).

La transición tecnológica global debe ser comprendida para que se pueda actuar sobre ella, pero no de manera aséptica, sino impregnándola con valores públicos que hacen al ejercicio del gobierno como la igualdad, la tolerancia, el fortalecimiento de la democracia, el respeto por los derechos humanos y el trabajo de calidad, entre otros. En este punto resulta interesante recuperar la reflexión de Oszlak (2020) que considera que “sólo el Estado podrá evitar que su capacidad de intervención social se vea superada por la velocidad del cambio tecnológico, para lo cual debería conseguir que sus instituciones prevean la direccionalidad de esos cambios y adquieran las herramientas de gestión necesarias para adoptar a tiempo las políticas públicas e implementar regulaciones que permitan controlar su ritmo y dirección. Sólo el Estado podrá impedir que la tecnología ahonde la desigualdad social o incremente la dependencia tecnológica frente a los países líderes y las poderosas empresas globalizadas que controlan el mercado de la ciencia y la innovación” (p. 28). La tarea del Estado es, por tanto, no dejar que el rumbo y la dinámica de abordaje de esta situación queden librados al arbitrio de otros actores cuyos objetivos no son, primordialmente, el bien público, sino que le compete al mismo Estado la conducción de estos procesos.

En este marco, la pregunta que cabe realizarse es qué debe hacer el Estado para asegurarse cierto éxito en esta gestión, y la respuesta está en la necesidad de fortalecer sus capacidades, entendiéndolas como aquellas habilidades o aptitudes propias de los entes estatales para la consecución de sus fines (Bertranou, 2015). La “era exponencial”, como la conceptualiza Oszlak (2020), impacta en todos los subsistemas que conforman la gestión de las personas en el sector público y nos involucra tanto desde la planificación, organización del trabajo, gestión del empleo, del rendimiento, del desarrollo, de la compensación y de las relaciones humanas y sociales (Longo, 2002). Por ello, de forma anticipatoria y planificada, las administraciones públicas deben diseñar una estrategia de mejora de las capacidades de sus agentes mediante el uso de la prospectiva, en un entorno altamente complejo e hiperespecializado. Sin embargo, esto no implica que la cuestión deba abordarse únicamente desde el punto de vista de la tecnología, sino que hay que evitar los riesgos propios de una fetichización tecnológica sin valores públicos. En esta instancia se enmarca el trabajo del INAP, en tanto órgano rector de la capacitación de los agentes estatales, con su compromiso de complementar el avance de la tecnología con otras capacidades.

A raíz de la coyuntura descrita, aparece el planteo de la innovación en la Administración Pública, que, más allá de que se presente como una moda, como sostiene Ramírez Alujas (2010), se trata de una “vieja nueva idea” y hoy, más que nunca, es también una necesidad imperiosa. Hay una percepción social errónea en América Latina sobre las administraciones públicas como entes incapaces de innovar y plantean, como indica Ramió (2021b), un oxímoron entre Administración Pública e innovación. Sin embargo, lejos de ser así, Grandinetti (2018) recupera el recorrido de más de 30 años de innovación pública y señala que el Estado es uno de los actores más innovadores. En este sentido, identifica tres grandes tipos de innovación llevada adelante por el Estado, como muestra cabal de que es, principalmente, un agente que incide en la agenda pública. Estos tipos son la innovación lineal, de la década de los '90, con la incorporación de tecnologías para la eficiencia y la eficacia, la innovación permanente, entre el 2000 y el 2010, resultante de hacer converger conocimientos y saberes implícitos y, muchas veces, dispersos en la resolución de problemáticas novedosas, y la innovación abierta, a partir del 2010, con la integración de inteligencia institucional e inteligencia social para la obtención de valor público.

Aquí vale recuperar también el trabajo de Mazzucato (2021) que hace hincapié de la función determinante que tiene el Estado al momento de innovar en diferentes arenas. Para esta autora, la Administración Pública tiene una decisiva capacidad potencial y real de innovación, por lo que sostiene que “*A un gobierno que carezca de imaginación le resultará más difícil crear valor público*” (p. 67). Por este motivo, desde el INAP consideramos que la Administración Pública tiene que liderar la innovación ante el surgimiento de problemas complejos, externalidades negativas, cuestiones totalmente nuevas que impiden recurrir a respuestas habituales y requieren articular intereses, culturas, valores y formas de hacer contrapuestos, para poder atender a tiempo, e incluso anticiparse, mitigar costos y potenciar beneficios (Longo, 2020).

Nos interesa particularmente la definición de innovación en la gestión pública que hace la Carta Iberoamericana de Innovación en la Gestión Pública (CLAD, 2020) en su art. 2, como “el proceso de explorar, asimilar y explotar con éxito una novedad, en las esferas institucional, organizativa y social, de forma que aporte soluciones inéditas, originales y creativas a los problemas y permita así responder de manera óptima a las nuevas y tradicionales necesidades de los ciudadanos y de la sociedad”. Es importante resaltar que no hace mención explícita de la cuestión tecnológica, porque innovación no es sinónimo de tecnología, sino que, a pesar de que la contempla, es necesario atender a las demás cuestiones que coadyuvan y acompañan en el proceso tecnológico para avanzar.

Llegado este punto, es ineludible preguntarnos cómo avanzamos hacia una Administración Pública innovadora. Para responderla, el Programa INAP Futuro se apoya en cuatro aspectos. El primero es la necesidad de orientarse hacia el análisis prospectivo, es decir, que de manera proactiva los Estados se busquen tener una visión y orientación estratégica, anticiparse, adoptar decisiones teniendo en cuenta escenarios posibles para poder influir en el futuro. Pero no cualquier escenario, sino aquellos que se acerquen a sus principios axiológicos, ya que la gestión de gobierno y la política en general llevan de la mano estas definiciones. En segundo lugar, la gestión del conocimiento, que implica definir hacia dónde ir, dirigir y gestionar la recopilación, clasificación, almacenamiento y procesamiento de datos, su conversión en información, que asociada a un contexto y experiencia produce conocimiento, teniendo presente el aporte de Gore (2020) que plantea la idea de las organizaciones que aprenden. El tercer aspecto se relaciona con la operacionalización del aprendizaje organizacional y es la inteligencia colectiva o

institucional, es decir, cómo logramos sumar los conocimientos individuales que tienen los y las agentes de la Administración y generar los incentivos para compartir colectivamente esos conocimientos, aunado a la generación de una capacidad real para, a partir de esos conocimientos colectivos, innovar en políticas, gestión y servicios. Finalmente, el último aspecto tiene en cuenta el contexto de la era exponencial y la introducción de herramientas e instrumentos de inteligencia artificial y robótica, novedades sumamente útiles para mejorar la gestión pública, siempre teniendo en cuenta que debe estar diseñada con valores y en el marco de la ética pública que permita regulando su implementación. No atender estas cuestiones implica dejarlas libradas a otras fuerzas y a las definiciones de otros actores, cuando deberían quedar, indefectiblemente, en el marco del ámbito estatal.

La Administración Pública 4.0

La Administración Pública 4.0, es decir, aquella que refleja las características de la cuarta revolución industrial o revolución 4.0, implica una transformación sin precedentes que excede lo tecnológico y representa un cambio cultural profundo que atraviesa todas las esferas de la actividad humana. Abarca cuestiones relativas a la transformación digital y cómo esto se expresa en las organizaciones estatales, es decir, aquellos problemas que fueron generados por este fenómeno por fuera de la gestión pública, pero que requieren su intervención.

Una Administración Pública 4.0 no debe dejar fuera cuatro elementos principales (Velázquez López, 2021; Ramió, 2021b). El primero es que deben ser organizaciones ambidiestras, es decir, que tienen que seguir atendiendo la gestión cotidiana que insume la mayoría del tiempo de trabajo de los agentes públicos, pero también deben ser estratégicas, en el sentido de no perder de vista que hay que trabajar en la definición de estrategias de futuro. Los dos aspectos mencionados deben ser abordados de manera combinada por las organizaciones. En segundo lugar, las organizaciones deben ser gestoras de la complejidad, lo que implica vincularse con la gestión del conocimiento y la inteligencia, es decir, cómo adicionar la inteligencia individual y el conocimiento que tienen los agentes públicos a partir de sus trayectorias de servicio, para combinarlas y transformarlas en inteligencia colectiva con los incentivos adecuados y cómo incorporar la inteligencia artificial. En tercer lugar, hay que pensar en organizaciones que sean colaborativas, donde los liderazgos políticos y estratégicos se modifiquen para permitir a los trabajadores desplegar su creatividad y habilidades. Por último, deben ser promotoras de identidad colectiva, lo cual es fundamental porque está ligado a la idea que tenemos del Estado y de la Administración Pública. Esto último debe estar imbuido de los valores y ética pública de la gestión de gobierno.

INAP Futuro y las capacidades estatales

El Programa INAP Futuro surge de repensar cómo trabajar sobre las capacidades y la formación que el organismo debe proveer a los agentes para acompañar el proceso actualización en función de la coyuntura planteada. El empleo público del futuro requiere de agentes que tengan capacidades digitales y formación humanística que les permita resolver dilemas éticos que llegarán con la aplicación de las tecnologías exponenciales. Como menciona Ramió (2021a), “la esencia del empleado público del futuro es que posea una formación generalista que facilite la competencia de aprender durante toda su vida

laboral [...] ya que desempeñará competencias que cuando se incorpore al sistema público todavía no estarán definidas” (p. 53). Lo que antes era un modelo que encasillaba a las personas en determinados ámbitos de formación o de desarrollo técnico profesional, hoy implica un desafío, ya que muchos agentes que actualmente se desempeñan en la Administración y que tienen muchos años de carrera por delante, o incluso quienes entren, van a tener que desempeñar competencias que todavía no van a estar definidas al momento de su ingreso o su avance en la carrera estatal.

Sin pretender ser exhaustivos, el perfil del agente público del siglo XXI debe tener capacidad para el análisis estratégico y prospectivo, la coordinación y trabajo en equipo, la innovación, la generación de conocimiento, la dirección de procesos complejos e innovadores, y para liderar en la complejidad con la inteligencia individual, colectiva y artificial.

Durante la fase de definición del Programa INAP Futuro, uno de los aspectos sobresalientes fue el planteo de cómo traducir esto en la formación de los agentes públicos y entendemos que la forma en la que lo hemos abordado se encuentra en línea con las visiones ya expuestas y con los compromisos que ha asumido el Estado argentino en la Carta Iberoamericana de Innovación en la Gestión Pública, así como en los del INAP, en tanto instituto de capacitación, en la Declaración de Madrid. En este sentido, entendemos que el camino es trabajar en la implementación de metodologías de aprendizaje vinculadas a la inteligencia social, la creatividad, la comunicación, la tolerancia, la colaboración y la solidaridad, es decir, las llamadas habilidades blandas que son fundamentales como acompañamiento de aquellas otras vinculadas a las tecnologías. También es necesario contemplar la formación en modalidades y entornos flexibles, lo cual quedó de manifiesto durante la pandemia de COVID-19 con la necesidad de estar preparados para enfrentar este tipo de desafíos, promoviendo una autonomía personal enraizada en proyectos colectivos de las organizaciones públicas, que tomen en cuenta seriamente el análisis de los datos, información y desarrollo de conocimiento, todo ello orientado a desarrollar las capacidades para la Administración Pública del siglo XXI. Esto implica, básicamente, el desarrollo de las capacidades humanas para promover el trabajo de calidad en áreas que no deberían automatizarse, como el pensamiento creativo, la empatía y solidaridad social, la promoción de los derechos humanos, la capacidad de innovación, la vinculación colaborativa, entre otras. También es necesario tener en cuenta que hay un proceso de formación que necesariamente tiene que desembocar en el desarrollo y conocimiento de las tecnologías exponenciales, como el Internet de las cosas (IoT por su sigla en inglés), el *cloud computing*, el *big data* o la inteligencia artificial. Este conocimiento debe ser democrático y transversal, es decir, que debe estar disponible para todos los agentes de la Administración sin excluir a ninguno y sin permitir que se agrande la brecha digital, o que se generen nichos en su interior que impidan el diálogo entre los funcionarios políticos y los equipos técnicos especializados.

En este marco se inscribe el Programa INAP Futuro, un trabajo producto de la colaboración de los actores internos del INAP y de la Secretaría de Gestión y Empleo Público de la Jefatura de Gabinete de Ministros, con aportes de universidades nacionales, sindicatos y entidades gremiales que nuclean a las y los trabajadores de la Administración Pública, tal como demanda el tratamiento de estos problemas complejos y la creación de una política de estas dimensiones.

La finalidad de este programa es conformar, hacia adentro del organismo, un espacio que permita la reflexión, planificación, experimentación e implementación sistemática basado en el análisis de escenarios futuros y las transformaciones sociales y organizacionales del presente, y que se transforme en un insumo para el fortalecimiento del INAP y del Sistema Nacional de Capacitación. En este sentido, se busca progresar en el cumplimiento del papel de órgano rector de la capacitación del INAP en el concierto del sector público nacional de Argentina, así como avanzar en el desarrollo de ideas e iniciativas innovadoras y el diseño de nuevas herramientas para la gestión de la capacitación, nuevas capacitaciones y ponerlo a disposición de la comunidad que constituye el Sistema Nacional de Capacitación.

Esto se hizo basado en dos premisas. Por un lado, que el Estado debe ser ejemplo de eficacia organizacional, idea subyacente y articuladora de la fase de definición del Programa, lo que supone atender permanentemente a las posibles mejoras que puedan introducirse tanto en los procesos internos como en los del Estado en general y que impacte en la calidad de los servicios y políticas que implementa. De esa manera, se llega a la segunda premisa que es poder consolidar un Estado al servicio de la ciudadanía y jerarquizar a las personas que le dan vida, es decir, las y los trabajadores estatales, mediante programas de capacitación pertinentes, actuales, accesibles, transversales, democráticos y de calidad.

En este sentido, el Programa INAP Futuro está integrado por tres componentes para desarrollar e implementar su estrategia: una Unidad de Prospectiva y Escenarios Futuros, una Unidad de Reorientación Estratégica de la Capacitación y un Laboratorio de Innovación 4.0. Estos tres ámbitos recogen los preceptos que tanto la literatura como la experiencia indican que están presentes en el planteamiento de las organizaciones innovadoras y hacia dónde debe ir la innovación, la Administración 4.0, la formación y las capacidades que deben tener los agentes públicos.

Líneas de acción

Se presentan aquí las líneas de acción de cada uno de los componentes del Programa INAP Futuro, que tienen que ver con la capacitación, la formación y la generación de capacidades para las y los agentes del Estado.

Unidad de Prospectiva y Escenarios Futuros

Es un espacio compartido por investigadores del INAP e investigadores externos, pertenecientes al Centro de Investigaciones en Administración Pública (CIAP) de la Universidad de Buenos Aires, es decir, que se incorporaron actores externos, pero vinculados al ecosistema de la investigación y la capacitación. Este espacio está dirigido a la construcción de diferentes escenarios de la organización estatal del futuro, entendiendo a la prospectiva como un campo de conocimiento para la interrogación sistemática y organizada del devenir, bajo la presunción de que es posible construir un abanico de escenarios futuros factibles, seleccionar aquel que axiológicamente es considerado mejor y desplegar una estrategia para alcanzarlo. No es un espacio de desarrollo meramente intelectual, sino que está orientado a producir materiales de acuerdo a los lineamientos establecidos y que permitan enfrentar el futuro próximo.

Para ello, los objetivos planteados son desarrollar líneas de investigación sobre el futuro de la Administración y el empleo público, diseñar y construir productos y elementos de distinto alcance sobre prospectiva y escenarios futuros en áreas y temas de la Administración Pública (material que no solo estará disponible para el ámbito de la Administración Pública Nacional, sino que se prevé que será compartido con las Administraciones Públicas de países interesados), difundir y capacitar en metodologías sobre prospectiva y análisis de escenarios y, finalmente, articular con otras líneas de trabajo del INAP y de la Secretaría de Gestión y Empleo Público.

Proyecto	Línea de acción	Descripción
Empleo público actual y a futuro.	El sector público en el mercado de trabajo.	Caracterización del empleo público en Argentina frente a diferentes escenarios macroeconómicos, analizando la incidencia relativa del sector público entre otras variables. un Análisis econométrico para establecer posibles escenarios futuros a partir de información estadística y entrevistas a expertos.
	Condiciones generales de trabajo del empleo público.	Principales condiciones de trabajo del empleo público argentino en la actualidad y su prospectiva al 2030/2050 (ingreso, evaluación, capacitación, movilidad, concursos y egreso de los cuadros estatales).
Competencias y tecnologías para la gestión.	Las TIC y la transformación de la oficina estatal. Procesos, burocracia y tecnologías administrativas.	Caracterizar las tecnologías de gestión administrativas y electrónicas de la Administración Pública y su prospectiva, aportando conocimiento sobre los requerimientos y desafíos que conlleva la incorporación de nuevas tecnologías en la gestión pública.
	Nuevas estructuras de la Administración Pública.	Se analizarán los escenarios de la estructura estatal (conjunto de formas en que se dividen y organizan las actividades a desarrollar por el Sector Público).

Unidad de Reorientación Estratégica de la Capacitación

Durante la fase de análisis organizacional, tanto del INAP como de la Administración Pública general, se detectaron algunas líneas que permitieron establecer el basamento de la propuesta de INAP Futuro. En este marco, durante 2021 se detectó un interés especial de los y las agentes en aquellas actividades de la propuesta INAP cuyas temáticas se

vinculan con los objetivos del Programa INAP Futuro. Las 92 actividades que abordaban contenidos que luego formaron parte del Programa contaron con un total de 49.109 inscriptos, es decir, un 21% de las inscripciones totales. Esta situación mostró, sin dudas, que lo que mencionaba la literatura y las experiencias previas estaba en consonancia con las demandas concretas de las y los agentes públicos, lo cual terminó de motivar el desarrollo del Programa.

La Unidad de Reorientación Estratégica de la Capacitación se concentra, fundamentalmente, en contribuir con la democratización y alcance transversal de las capacidades para la construcción de los perfiles de la Administración 4.0, promoviendo y acelerando el desarrollo de un conjunto de actividades formativas basadas en valores públicos que contribuyan a la integración de las tecnologías digitales en las organizaciones gubernamentales, acompañándolas con el fortalecimiento de todas las nuevas capacidades humanas que es necesario complementar con la tecnología.

Son objetivos de esta Unidad fortalecer las capacidades para el manejo de nuevas tecnologías y democratizar su acceso a todas las personas trabajadoras del Sector Público Nacional, implementar metodologías de aprendizaje vinculadas a la inteligencia social, la creatividad, la comunicación, la tolerancia, la colaboración y la solidaridad, promover la formación en modalidades y entornos flexibles, en función de la intempestiva entrada en agenda de esta necesidad a raíz de la pandemia de COVID-19, desarrollar las capacidades humanas para el pensamiento creativo, la innovación y la vinculación colaborativa, trabajar para la mejora de las capacidades blandas y habilidades directivas asociadas al pensamiento estratégico y anticipatorio y, por último, colaborar en el diseño de un trayecto formativo para el empleo público 4.0.

Esta Unidad tiene dos líneas de acción principales, que son el desarrollo de los perfiles públicos para el futuro, que implica colaborar con la definición de nuevos perfiles de agentes capaces de interactuar con las tecnologías emergentes, en un marco de valores públicos como la igualdad, la tolerancia, el fortalecimiento de la democracia, el respeto por los derechos humanos y el trabajo digno, fortaleciendo las capacidades de las y los trabajadores en áreas que no deberían automatizarse, como el pensamiento creativo, la solidaridad social, la innovación o la vinculación colaborativa, entre otras. La segunda línea de acción es la investigación y diseño de nuevas metodologías y entornos para la capacitación, situación con la que el INAP se comprometió en la Declaración de Madrid, para democratizar y ampliar el acceso y alcance territorial de la capacitación de calidad, trabajando en el diseño de metodologías de aprendizaje vinculadas a la inteligencia social, y en la formación en modalidades y entornos flexibles.

El siguiente esquema muestra la vinculación de los cinco ámbitos del saber con las capacidades digitales, blandas y analítico-estratégicas.

Capacidades digitales	Capacidades blandas
Desempeño en entornos digitales. Comunicación y colaboración. Creación de contenidos digitales. Seguridad. Resolución de problemas digitales. Transformación digital e innovación.	Adaptación y aprendizaje. Flexibilidad. Creatividad. Trabajar en equipos multidisciplinares. Liderazgo e inteligencia emocional.

Saberes	Capacidades analítico-estratégicas
Saber. Saber reflexionar. Saber hacer. Saber qué hacer. Saber interactuar.	Prospectiva y análisis de escenarios. Planificación estratégica. Análisis de los datos, generación de información y construcción de conocimiento. Reflexión y toma de decisiones basadas en evidencia.

Laboratorio de Innovación 4.0

El tercer componente implica la consolidación del trabajo en un laboratorio de innovación, dirigido a la formación y capacitación.

Es un área de trabajo multidisciplinaria, ya que se incorporaron perfiles internos y externos, para la evaluación e incorporación de nuevas tecnologías orientadas a mejorar la gestión de la capacitación. Su principal objetivo es constituirse como una referencia clave en el testeado de TIC, cuyas conclusiones sirvan, no solo al INAP sino a toda la Administración Pública, para la optimización de la información y accesibilidad de la oferta de capacitación, la toma de decisiones estratégicas en el marco del Sistema Nacional de Capacitación y la mejora de sus procesos de gestión.

El trabajo de este laboratorio se ordena a partir de subgrupos multidisciplinarios con responsabilidades y tareas específicas, cuya misión principal es constituirse como un ambiente controlado donde desarrollar pruebas de concepto y trabajar metodologías de análisis de datos y aplicaciones de *machine learning*, inteligencia artificial y otras tecnologías emergentes, incorporando soluciones novedosas, de bajo costo y alto impacto que generen un gran valor agregado a los procesos de gestión y capacitación.

El laboratorio cuenta con tres líneas de acción. Una, vinculada con la infraestructura física y tecnológica, es decir, la constitución y puesta en funcionamiento de un centro que nuclea actividades de investigación y desarrollo (I+D) para la incorporación y aprovechamiento responsable de la inteligencia artificial y las nuevas tecnologías, además de un relevamiento de necesidades edilicias, equipamiento e infraestructura tecnológica para el óptimo funcionamiento del INAP y la mejora de los procesos del Sistema Nacional de Capacitación. La segunda está vinculada con la inteligencia artificial aplicada a la capacitación y sus implicancias, es decir, que la internalización del riesgo inherente a la innovación requiere de ámbitos controlados para la experimentación y de una perspectiva y espacios flexibles, dinámicos y creativos, para la identificación y el análisis de las problemáticas de la gestión pública y la generación de enfoques alternativos y novedosos para su resolución. Esto se hace a través de la última línea de acción que son las pruebas de concepto (PoC por su sigla en inglés) y evaluación de resultados e impactos de la aplicación de las nuevas tecnologías a los procesos de capacitación.

Avances y plan de acción

A modo de cierre es interesante mostrar dónde estamos y hacia dónde vamos en cada uno de los tres componentes. Este estado de situación recoge los avances realizados durante el primer semestre de 2022, es decir, refleja lo logrado en los primeros seis meses de implementación del Programa y uno de los aspectos más importantes a destacar es que la ejecución de esta política se basa en la generación de alianzas estratégicas que implican la realización de actividades conjuntas de colaboración entre el INAP y otros organismos para lograr los objetivos planteados.

Los objetivos planteados por el Programa INAP Futuro buscan optimizar la organización y la coordinación de acciones del Sistema Nacional de Capacitación para apalancar el alcance de los programas a partir de la implementación de nuevas tecnologías. Con el foco en mejorar los diseños y metodologías de los nuevos desarrollos de capacitación, incorporan las tecnologías exponenciales desde una perspectiva de inclusión digital, orientándolas al servicio de las y los trabajadores y sus trayectorias públicas para construir los perfiles públicos para el siglo XXI.

En este marco, la Unidad de Prospectiva y Escenarios Futuros fue creada para conformar un equipo de trabajo que desarrolle líneas de investigación sobre el futuro de la administración y el empleo público y que diseñe y construya productos y elementos de distinto alcance sobre prospectiva y escenarios futuros estas áreas, para lo cual se establecieron las líneas de acción que ya han sido mencionadas. Para la investigación sobre escenarios futuros de la Administración Pública se ha construido una línea de base estadística y tendencias futuras muy compleja sobre tecnologías, estructuras estatales y empleo público, desarrollada durante de la segunda mitad del año 2021 y concluida en el mes de diciembre, que toma en consideración las variables ingreso, trayectoria, evaluación y capacitación. Esto nos permite empezar a plantear los escenarios en cada uno de los ámbitos del Programa para definir tendencias futuras.

La elaboración de la línea de base dio como resultado la confección de tres documentos. El primero contiene la información sobre el estado de situación actual del empleo público y su composición, para los que se realizó un análisis por función con las categorías salud, educación, defensa y seguridad, y gestión administrativa en un abordaje jurisdiccional que contempla los tres niveles de gobierno, es decir, nacional, provincial y municipal. El resultado del cruce de información de las diferentes fuentes, la normativa que rige a cada función y la consulta a bases de datos oficiales nacionales arrojó que el 80% del empleo público argentino es de orden subnacional y que casi el 60% se encuentra en las áreas de salud, educación y seguridad. El segundo documento de línea de base muestra la situación de cuatro sistemas tecnológicos relevantes de la Administración Pública Nacional, dos para la gestión intraburocrática, que son el Sistema Integrado de Información Financiera Internet (e-SIDIF) y la Gestión Documental Electrónica (GDE) y dos para el vínculo con la ciudadanía, que son el sistema Trámites a Distancia (TAD) y el perfil digital ciudadano para gestionar trámites o sacar turnos Mi Argentina. Estos fueron analizados mediante la construcción de un marco teórico-conceptual que combinó una lectura actualizada de la clasificación de tecnologías organizacionales de Suárez y Felcman (2020) con los enfoques de gobierno electrónico, digital y abierto. Finalmente, el tercer documento de línea de base contiene las transformaciones del diseño organizativo de la Administración Pública Nacional, para cuya elaboración se exploraron las principales transformaciones de su diseño organizativo entre 1983 y 2019 a partir de las herramientas desarrolladas por Mintzberg (2000) para el análisis de la estructuración de las organizaciones en base a la división y coordinación de los procesos de trabajo.

Otros temas sobre los que se está trabajando también cuentan ya con informes de avance, lo que muestra de la intensidad de la labor que se ha realizado hasta el momento en la implementación del Programa. Uno de los informes de avance que expone la situación de la investigación de escenarios futuros de la Administración Pública es el realizado en base a veinte entrevistas en profundidad, tomadas entre especialistas y expertos en la materia, funcionarios y exfuncionarios públicos, y representantes gremiales del sector público nacional. Esto se suma al informe de avance sobre tecnologías digitales en las Administraciones Públicas realizado gracias a veintisiete entrevistas en profundidad tomadas entre académicos, especialistas y expertos, funcionarios públicos, integrantes de organizaciones de la sociedad civil, representantes gremiales del sector público nacional y de organismos internacionales. El tercero de estos informes de avance trata del futuro de la estructura estatal y su objetivo es presentar las distintas miradas acerca de ello sostenido por veinticinco entrevistas de las que participaron funcionarios y especialistas en el tema. La información se organizó en dos grandes dimensiones que remiten al nivel de complejidad y coordinación organizacional, a su vez desagregadas en un conjunto de variables, esquematizando los diferentes puntos de vista.

Para alcanzar los objetivos propuestos, tanto los del Programa INAP Futuro como los de la Unidad de Prospectiva y Escenarios Futuros, se han diseñado cursos y entrenamientos en técnicas, desarrollos y algoritmos de inteligencia artificial y aprendizaje automático para funciones ejecutivas y desarrolladores a través de profesionales con experiencia relevante en desarrollos, investigación y docencia en la materia. Entre esos cursos se encuentra el de Prospectiva Estratégica 2022 para funcionarios responsables de las áreas de planeamiento y asociadas. Además se firmó un convenio con el Ministerio de Desarrollo Productivo para la apertura de 2.000 vacantes para el plan Argentina Programa destinadas a las y los trabajadores estatales y se elaboró un programa en Ciencia de Datos conjuntamente con el INDEC, con el objetivo de generar capacidades técnicas en ciencia de datos, dominar las mejores prácticas para el diseño de experimentos y las pruebas de hipótesis, mejorar el análisis de grandes conjuntos de datos y fortalecer las competencias para la toma de decisiones interpretando la información disponible y para pensar de manera analítica y creativa.

Tal como se ha indicado previamente, el INAP está interesado en que sus productos y materiales estén a disposición no solo de la Administración Pública Nacional argentina, sino también de las Administraciones Públicas de países interesados, la difusión del trabajo que se ha venido realizando es un aspecto insoslayable y que se realiza a través de publicaciones de los Cuadernos del INAP (CUINAP) sobre los datos de empleo público, elaboración de videos para difundir la prospectiva y la comunicación de los resultados del estudio, elaboración de decálogos para el análisis, y diseño y organización de *webichats*, entre otras actividades.

En lo que respecta a la Unidad de Reorientación Estratégica de la Capacitación, fue creada con los objetivos de fortalecer las capacidades para el manejo de nuevas tecnologías y democratizar su acceso a todas las personas trabajadoras del Sector Público Nacional, para implementar metodologías de aprendizaje vinculadas a la inteligencia social, la creatividad, la comunicación, la tolerancia, la colaboración y la solidaridad, promover la formación en modalidades y entornos flexibles, y desarrollar las capacidades humanas para el pensamiento creativo, la innovación y la vinculación colaborativa. De esta forma, se busca trabajar para la mejora de las capacidades blandas

y habilidades directivas asociadas al pensamiento estratégico y anticipatorio y diseñar un trayecto formativo para el empleo público 4.0.

Para alcanzar esos objetivos, se diseñó y se puso en marcha la propuesta de formación 2022 con 123 actividades de formación para el desarrollo de capacidades analítico-estratégicas, capacidades digitales y capacidades blandas, con un total de 27.338 agentes inscriptos durante la primera mitad del año, lo que muestra no solo el éxito de la convocatoria, sino la certeza de que el INAP está proveyendo la formación que las y los empleados públicos estaban demandando. Esto se hace visible en la matrícula de cada curso, ya que de los 27.338, el 27% fue de capacidades analítico-estratégicas, el 14% de capacidades blandas y el 59% de capacidades digitales. Y en relación con ello, se desarrolló una guía de pautas metodológicas para incorporar la perspectiva de futuro en el diseño de actividades de capacitación.

Siguiendo la línea de acción de esta Unidad de investigar y diseñar nuevas metodologías y entornos para la capacitación, se produjeron diversos documentos, entre los que se encuentran el de “Unidad de Reorientación Estratégica de la Capacitación: Herramientas para el Estado del siglo XXI” que presenta fundamentos, organización y propuestas de actividades de INAP Futuro para sistematizar y difundir información sobre el programa, una “Guía para la elaboración de diseños de actividades de capacitación con enfoque de INAP Futuro” con el objetivo de crear una herramienta que oriente sobre pautas de diseño de capacitación con las especificidades de INAP Futuro, dirigidas a los saberes y capacidades del futuro y un documento “Matriz de actividades clasificadas por capacidades saberes y propósitos” que organiza las actividades permitiendo leerlas desde distintas miradas. Así se logra sistematizar información, llevar control de gestión y visualizar la propuesta formativa de manera sistémica.

También se produjeron diversos instrumentos, entre ellos el de conferencias INAP Futuro, que propone pautas de diseño para adecuar las conferencias a las especificidades de actividades presenciales y virtuales sincrónicas que forman y formarán parte del Programa, con el objetivo de lograr diseños de conferencias presenciales y virtuales sincrónicas con base en criterios y pautas compartidas, y a la vez ofrecer orientaciones a los especialistas sobre cómo presentar sus propuestas. Otro instrumento elaborado recientemente es el de diseño de *webichat* con perspectiva INAP Futuro, un formato de encuentro virtual sincrónico que emplea una estrategia metodológica específica, que se basa en poner al participante en el centro de la propuesta a través de las actividades y recursos.

La última pata de la Unidad de Reorientación Estratégica de la Capacitación es la de los diseños de nuevas actividades de capacitación en torno a las definidas en el programa. Entre ellas se encuentran las propuestas de trabajo para capacitar e investigar en el marco de identificar requerimientos y fortalecer las capacidades de los equipos docentes y tutores, para lo que se realizó un relevamiento de la propuesta formativa, identificando nuevos contenidos y nuevas modalidades para su implementación. De allí se establecieron dos líneas de trabajo, una de capacitación de docente y tutores, donde se trata de actualizar y generar espacios comunitarios críticos reflexivos entre pares con el objetivo de generar una masa crítica de capacitadores, instructores, formadores, facilitadores de INAP y en los organismos, que potencien sus capacidades con el uso crítico de las tecnologías en sus prácticas. La otra línea de trabajo es el diseño de una propuesta de investigación en temas relacionados con la capacitación en organizaciones

públicas y el empleo de las tecnologías digitales. El objetivo de esto es la difusión, publicidad y visibilización del trabajo de investigación en el campo de la capacitación en organizaciones públicas.

Y en lo que atañe a la difusión, en julio se editó el libro INAP Futuro “El Estado del mañana: Prospectiva, capacitación y tecnologías emergentes”, que recoge artículos académicos con expertos nacionales e internacionales del campo, entrevistas a referentes sobre temas vinculados al futuro de la Administración Pública y desarrollo de casos de proyectos organizacionales innovadores.

Por último, concerniente al Laboratorio de Innovación 4.0, los objetivos definidos se relacionan todos con la digitalización, tales como diseñar las bases conceptuales, la infraestructura y el equipamiento digital necesarios para la constitución del laboratorio, para poder analizar el estado del arte en el desarrollo de tecnologías aplicadas a la educación, la formación y la capacitación, y relevar la penetración de la inteligencia artificial aplicada. Esto permitirá constituir un espacio seguro para el desarrollo y testeo de prototipos y la realización de pruebas de concepto en ambientes controlados, fortalecer el funcionamiento de los equipos orientados a la evaluación y la formulación de recomendaciones sobre el uso de tecnologías, asegurando el cumplimiento de estándares éticos, de privacidad y seguridad de los datos, e incorporar tecnologías exponenciales desde una perspectiva de alfabetización e inclusión digital, poniéndolas al servicio de las personas trabajadoras y sus trayectorias públicas. Para ello, se vuelve indispensable establecer líneas de investigación sobre el futuro de la inteligencia artificial y las tecnologías asociadas mediante la vinculación con la Unidad de Prospectiva y Escenarios Futuros, centros especializados, universidades e investigadores de experiencia reconocida, además de articular con otras áreas del INAP, como la Secretaría de Gestión y Empleo Público, así como con otros Organismos, empresas y fundaciones del Estado nacional con experticia en materia de tecnologías y formación.

El Laboratorio tiene dos líneas de acción. En la de infraestructura física y tecnológica se desarrolló el proyecto *chatbot* INAP Responde | Asistente conversacional y junto al equipo de INAP responde se trabajó en la configuración, implementación, entrenamiento y diseño gráfico de la herramienta. Fue incorporada satisfactoriamente por los agentes del organismo, a quienes se les transfirió el conocimiento y están a cargo de su mantenimiento. El objetivo principal es instituir un canal de consulta dinámico para los agentes alumnos del INAP, capaz de estar disponible las 24 hs y generar una respuesta rápida a las dudas que se suscitan a la hora de inscribirse, consultar por sus créditos, o buscar cursos en el portal. Para su desarrollo se adaptó la herramienta de Alphabet (Google), Dialog Flow, que utiliza algoritmos del traductor de Google y es capaz de asociar respuestas a consultas por medio del uso de frases, y un sistema de *machine learning* que permite ir entrenando y mejorando las respuestas para alcanzar cada vez mayor precisión. En este marco, durante el mes de junio se registraron un total de 6803 consultas que derivaron en 7148 interacciones. A pesar de que se encuentra en base beta, los resultados son auspiciosos, ya que no pudo resolver o entender solo un 6.80% del total de consultas.

En torno a la línea de acción de la inteligencia artificial aplicada a la capacitación y sus implicancias, está en ejecución el proyecto Certificado Analítico, que es un prototipo que permite generar el certificado analítico, al cual se le aplicará un sellado de tiempo con respaldo en la tecnología *blockchain* para garantizar su inalterabilidad. Esto surgió ante la

demanda creciente por parte de los agentes de contar con un detalle de los cursos de capacitación reconocidos por el INAP. La solución posibilitará descargar el certificado analítico desde una plataforma web accesible desde Internet a los y las agentes que hayan cursado y aprobado o participado en actividades reconocidas por el INAP.

También se está trabajando en proyectos colaborativos con diversas universidades e institutos de investigación, entre ellos con la Universidad de San Martín (UNSAM) y el IALAB UBA en temas de inteligencia artificial, con el CITEP-UBA para la implementación de las herramientas de analítica de datos y con la Universidad de Córdoba sobre el uso de *blockchain*.

Como se mencionó a lo largo de toda la exposición, el objetivo del INAP es que a partir de la implementación de nuevas tecnologías se fortalezcan los procesos de planificación estratégica y evaluación del Sistema Nacional de Capacitación sobre la base del análisis de datos, la mejora de diseños y metodologías de capacitación y la incorporación de las tecnologías desde una perspectiva de inclusión digital, orientándolas al servicio de las trabajadoras y los trabajadores, sus trayectorias públicas y a la construcción de los perfiles públicos para el siglo XXI.

Bibliografía

Bertranou, J. (2015). Capacidad estatal: Revisión del concepto y algunos ejes de análisis y debate. *Revista Estado y Políticas Públicas* 4, pp. 37-59.

Carta Iberoamericana de Innovación en la Gestión Pública (2020). Aprobada por la XIX Conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros de la Administración Pública y Reforma del Estado. Andorra: CLAD.

Declaración de Madrid (2021). Aprobada por VII Encuentro Iberoamericano de Escuelas e Institutos de Administración Pública. Madrid: CLAD.

Gore, E. (2020). Compilación de artículos y reflexiones sobre el aprendizaje organizacional. *Cuadernos del INAP* 1(16).

Grandinetti, R. (2018). Innovación en la gestión pública: más allá y más acá del gobierno abierto. *Estado Abierto* 2(3), pp. 91-115.

Grandinetti, R. y Nari, P. (2016). Gobernanza territorial: la difícil y tensiva articulación de la acción pública urbana. En Adriana Rofman (comp.), *Participación, políticas públicas y territorio*. Buenos Aires: UNGS.

Head, B. W. y Alford, J. (2015). Problemas perversos: implicaciones para la gestión y las políticas públicas. *Administración y sociedad* 47(6), pp. 711-739.

Longo, F. (2002). *Marco Analítico para el Diagnóstico Institucional de Sistemas de Servicio Civil*. Barcelona: BID.

Longo, F. (2020). La gestión pública de la pandemia: diez aprendizajes. *Estado abierto* 5(1), pp. 131-143.

Mazzucato, M. (2021). *Misión Economía. Una guía para cambiar el capitalismo*. Madrid: Taurus.

Mintzberg, H. (2000). *Diseño de Organizaciones Eficientes*. Buenos Aires: El Ateneo.

Oszlak, O. (2020). *El Estado en la era exponencial*. Buenos Aires: INAP.

Ramió, C. (2021a). *Innovación pública en Iberoamérica: presente y tendencias de futuro*. Caracas: CLAD.

Ramió, C. (Coord.) (2021b). *Repensando la Administración pública. Administración digital e innovación pública*. Madrid: INAP.

Rifkin, J. (2011). *La Tercera Revolución Industrial*. Barcelona: Paidós.

Schwab, K. (2016). *La cuarta revolución industrial*. Madrid: Penguin Random House.

Suárez, F. y Felcman, I. (2020). Tecnología y organización. *Cuadernos del INAP* 1(38).

III Congreso Nacional de Estudios de Administración Pública “Las Transformaciones en la Administración Pública ante la nueva complejidad”. Septiembre 2022, La Plata, Argentina.

Subirats, J. [AAEAP]. (21 de mayo de 2020). *Joan Subirats (Videoconferencia AAEAP / Polilab - UNR)* [Video]. Youtube. <https://www.youtube.com/watch?v=xatuPLXkRh0>

Velázquez López, F. (2021). *El burócrata disruptivo: para comprender la administración pública*. Caracas: CLAD.