

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL METAVERSO: NOTAS PARA EL DEBATE DEL FUTURO

PUBLIC ADMINISTRATION IN THE METAVERSE: NOTES FOR THE DEBATE OF THE FUTURE

Campos Ríos, Maximiliano

Maximiliano Campos Ríos
maximilianocampos@gmail.com
Universidad de Buenos Aires, Argentina

Colección
Pontificia Universidad Católica Argentina Santa María de los
Buenos Aires, Argentina
ISSN-e: 1850-003X
Periodicidad: Semestral
vol. 34, núm. 1, 2022
maurojsaiz@gmail.com

Recepción: 14 Julio 2022
Aprobación: 27 Febrero 2023

URL: <http://portal.amelica.org/ameli/journal/813/8134172001/>

DOI: <https://doi.org/10.46553/collec.34.1.2023.p17-32>



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-
NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional.

Resumen: Durante las últimas décadas, los Estados han transitado una serie de transformaciones profundas. Han modificado la vieja idea de burocracia weberiana para mutar en Estados inteligentes a partir de la incorporación de tecnologías, la robotización, la inteligencia artificial y un sinfín de avances que han permitido digitalizar procesos, promover nuevas formas de interrelaciones sociales, políticas de apertura de datos y de participación social.

En este mundo dinámico y en constante transformación, el Estado tal como lo conocemos hoy no es sino una foto que muestra el pasado. El futuro, el avance de las nuevas tecnologías y el advenimiento de los mundos inmersivos invitan (e incluso obligan) a repensar los Estados y ponen en jaque su morfología actual. Hoy el Estado debe contemplar esas nuevas realidades, atender las demandas de las generaciones nativas digitales e incorporar, en mundo inmersivo, la próxima etapa de la humanidad en materia de desarrollo e innovación.

Palabras clave: Administración pública, Estado, Metaverso, Políticas públicas, Innovación, Futuro.

Abstract: During the last decades, States have undergone a series of profound transformations. They have modified the old idea of Weberian bureaucracy to mutate into intelligent states based on the incorporation of technologies, robotization, artificial intelligence and endless advances that have made it possible to digitize processes, promote new forms of social interrelationships, open data policies and social participation. In this dynamic and constantly changing world, the State as we know it today is but a snapshot of the past. The future, the advance of new technologies and the advent of immersive worlds invite (and even force) States to rethink and put their current morphology in check. Today the State must contemplate these new realities, meet the demands of the digital native generations and incorporate, in an immersive world, the next stage of humanity in terms of development and innovation.

Keywords: Public Administration, State, Metaverse, Public Policies, Innovation, Future.

I. INTRODUCCIÓN

Comprender el futuro de la administración pública significa repensar los cambios que los Estados, sobre todo en relación a los avances tecnológicos, han sufrido en las últimas décadas. No hay dudas de que el avance en materia de tecnología y digitalización ha impactado en nuestras vidas, así como en las formas de trabajo, en la economía, y por supuesto, en el Estado y su aparato burocrático: la administración pública.

En un libro reciente, Oscar Oszlak resalta que en los últimos 20 años se han acumulado cambios y modificaciones tan radicales que han incluso afectado “las pautas de organización e interacción entre seres humanos, y de éstos con los objetos de la vida material” (Oszlak 2020, 97). Aquí podemos reflexionar sobre la masificación del acceso a Internet, la combinación con los avances en materia de inteligencia artificial (IA) y el uso sostenido del *bigdata*, que llevaron a muchos observadores a anunciar que el mundo ha ingresado decididamente en la era exponencial o de la cuarta revolución industrial.

La era exponencial hace referencia no solo a la profundidad de los cambios, sino también a su velocidad: la inmediatez es un rasgo general de esta nueva era. No solo por el avance de las redes sociales, sino por la velocidad con la que los adelantos tecnológicos influyen sobre diferentes aspectos de la sociedad. No alcanza ya con hablar de la “sociedad del conocimiento” para poder contextualizar el momento actual. Estamos invadidos por datos, tecnologías y nuevos desarrollos que ya no necesitan de la participación humana para procesar nuevos volúmenes de información.

Estos avances invaden nuestra vida y transforman nuestra sociedad. Hoy no hace falta ir al supermercado si podemos recorrerlo y hacer nuestro pedido desde la comodidad del sillón y con un celular. La crisis del COVID-19 ha puesto en jaque nuestra vida tal y como la conocíamos, pero la tecnología ha venido a suplir muchos problemas y nos invitó a una nueva forma de socialización mediada por ella.

Uno de los principales cambios que impactará en nuestra vida es el paso de la era exponencial a la era meta, al metaverso. Para entender el metaverso podemos encontrar referencias en un libro de Neal Stephenson de 1992. En su obra *Snow Crash*, Stephenson establece que el metaverso es un último reducto de la libertad, un lugar donde todos intentan preservarse en el mundo virtual. Stephenson definía al “metaverso” que crea en la ficción como una evolución de la Internet basado en la realidad virtual y como en un masivo juego de rol *on line*. El metaverso es un mundo virtual que se encuentra poblado por avatares controlados por usuarios, así como programados por sistemas.

Treinta años después, en el 2022, Mark Zuckerberg retomó esta idea para su compañía Facebook, a la que decidió cambiarle el nombre por Meta. Este anuncio generó un impacto masivo tanto sobre los usuarios como sobre el mundo de la tecnología. Al analizar este cambio, observamos que, por un lado, se modifica el nombre de la compañía Facebook, que engloba a las principales redes sociales y servicios de mensajería actuales: Instagram, Facebook, WhatsApp y Messenger. Por otro lado, significa la materialización de un proyecto que desde hace varios años compañías 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 la conocemos hoy en día. El propio sitio de Meta define al “metaverso” como el siguiente paso en la evolución de las conexiones sociales y reivindica el compromiso de la empresa con este 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 la invención del auto puso fin a la tracción a sangre, la era del metaverso pone fin a la era 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 alta complejidad sobre el planeta.

Esto no excluye a los Estados, ni mucho menos a sus aparatos burocráticos. Los procesos de transformación digital no son ya una novedad, sino una necesidad. Los Estados tuvieron la oportunidad de ser los verdaderos

impulsores del cambio y llevar adelante procesos de digitalización e incorporación de tecnología a sus administraciones. Aquellos que lo hicieron pudieron sortear las restricciones del COVID-19, mientras que aquellos que, por diversos motivos, no pudieron avanzar en procesos de transformación digital en sus aparatos burocráticos, tuvieron más dificultades para gestionar durante las etapas de cuarentena. Sin embargo, la cuarentena también se presentó como una oportunidad forzada para llevarlos adelante.

El metaverso excede el mundo virtual, excede a los Estados y obliga a repensar los ámbitos naturales de socialización, así como de generación de riqueza y de desarrollo de actividades económicas.

Podemos pensar no ya en una economía formal y estructurada, sino también en una economía colaborativa e inmersiva. El World Economic Forum (WEF) (2022) cita un ejemplo que resulta 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, RAPI, GLOVO, y la lista continúa. Lo que prima aquí es una nueva forma de relación usuario-producto, que los especialistas llaman validación entre pares. Por otro lado, cualquiera de estas nuevas aplicaciones que promueven nuevas oportunidades laborales y la creación de nuevos modelos de acumulación, son también nuevas nubes de datos, que como marca el WEF (2022), están cambiando la fisonomía de la estructura económica y generando nuevas formas de hacer, trabajar, relacionarse, entretenerse o informarse.

Los grandes cambios generan entusiastas, pero también críticos o detractores, y si bien las modificaciones que ha introducido Internet a nivel global con impacto en la economía y la sociedad son irreversibles e irrefrenables, Ramió (2017) plantea la necesidad de regular sus actividades, las cuales pueden transformar de manera significativa el funcionamiento economía o tener un impacto social

Retomando nuestro punto de análisis, la administración pública en el metaverso, debemos tener presente 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. Incluso, 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, estaba regido en base a procesos, normas y estructuras rígidas. Este modelo, puesto en crisis por el advenimiento del neoliberalismo, dio paso al Modelo Posburocrático y el New Public Management (NPM), con base en resultados y orientado al usuario/cliente. Si bien el NPM significó un salto de calidad en la prestación de servicios públicos, hoy en la era de la información y de una fuerte digitalización se requieren nuevas competencias para la prestación de esos mismos servicios.

Actualmente, la gestión pública atraviesa otro punto de quiebre apalancado en los procesos de digitalización y de incorporación de tecnología, que dio lugar a un nuevo modelo conocido como 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 la Internet de las cosas (IoT por su sigla en inglés). Sin dudas, así como los cambios introducidos en la industria y las formas de generación de riquezas han impactado en la gestión de los asuntos estatales, la cuarta revolución industrial no será la excepción.

Francisco Velázquez López (2021), del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), plantea que esta especie de revolución industrial que se da en el ámbito de las administraciones

tiene que ver con el uso de robots, de algoritmos y con la digitalización de expedientes administrativos. Estos avances impedirán la introducción de sesgos injustos o beneficios indebidos, pero también plantean el desafío de controlar su implementación para que sus resultados no conduzcan a fines no queridos sino a la prestación de mejores servicios.

Aunque no de forma definitiva, la Gestión Pública Basada en Personas (GPBP) es un primer paso y, a su vez, un avance significativo para configurar la gestión pública de cara a la era del metaverso. Este nuevo modelo representa tanto un cambio de visión como de planificación y estructuración de la gestión pública. Para entender estos cambios hay seis pilares básicos de la GPBP que debemos tener presentes. El primero es la necesidad de escucha activa organizacional, entendida como conjunto de comportamientos y actitudes que preparan al receptor a escuchar, a concentrarse en la persona que habla y a proporcionar respuestas (*feedbacks*). En segundo lugar, 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. En tercer término, la idea de *teambuilding*, 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. En cuarto lugar, la idea de *mystery citizen. 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 surgidos a partir de las nuevas aplicaciones, sino también por la posibilidad de incorporar procesos de *citizen engagement*. Por otro lado, encontramos los procesos de prototipado y maquetado, como el diseño visual de un proceso o un problema en donde se representan y se dan forma a posibles soluciones o diseños organizacionales. Por último, aparece la cocreación de políticas públicas, entendido como 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 punto es crucial para incorporar nociones como el *citizen engagement* y avanzar en nuevos procesos de participación e involucramiento ciudadano.

II. CAMBIO Y AGENTES DEL CAMBIO: EL JUEGO IMPOSIBLE

Ahora bien, más allá de los cambios y de nuevos enfoques que permitan repensar la administración pública de cara a la nueva era, debemos poder comprender que el cambio es inminente e inevitable. Pero para avanzar debemos pensar dónde están los principales problemas para que la administración pública entre de una vez por todas a la era del metaverso.

¿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 o instituciones asumen frente al cambio que significa el avance tecnológico en todos los aspectos.

En una conferencia del 2020, Joan Subirats hace una diferenciación 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 (1983) en *Diffusion of Innovations*, 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 período de tiempo para ganar aceptación general para su adopción. También para Rogers (1983) hay un punto de crecimiento rápido, que suele ser en un lapso de tiempo breve, y luego un crecimiento lento y sostenido con un tiempo largo. El argumento de Rogers 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. La situación mencionada 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 IA 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.

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. Ramió 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” (Ramió 2017, 141). 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 (2017) 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 modelo de la GPBP podría ser un camino viable, pero no excluyente de otros posibles modelos.

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 IA modificarán los roles en el gobierno, así como en la relación que se da entre el gobierno y la ciudadanía. La IA, 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 IA permitirá liberar a los funcionarios públicos del papeleo diario que insume tiempo y esfuerzo, dejándolos más liberados para tareas que requieren una mayor calificación.

Sin duda, el rasgo característico y más crítico de la administración pública es el carácter repetitivo y estandarizado de sus tareas. Esto no le quita complejidad, dado los múltiples pasos y documentos que hay que incorporar de una manera ordenada para lograr una tarea eficiente, pero también, como sostiene Ramió (2019), anidan un sinnúmero 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 (2020) sobre IA 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 IA 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. Esto marca el principio de un camino que permite repensar los procesos administrativos de cara a la transformación digital.

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 IA 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, ya que la robotización de determinados procesos administrativos es compatible con el tipo ideal de burocracia weberiana.

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. Esto es producto de otras de las funciones que tiene la administración pública: la construcción de ciudadanía. La administración pública transmite determinados valores y creencias a la sociedad que permiten, como plantea una publicación del Instituto de Administración Públicas (INAP) de España, “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” (INAP 2014, 24). La robotización no afecta a esta idea, sino que la complementa. 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.

III. ESTADO DIGITAL, EL FIN DE UNA ERA Y EL COMIENZO DEL META-ESTADO

Nos queda un último punto que se deduce del análisis que venimos desarrollando. La robotización del Estado da lugar a que pensemos en Estados verdaderamente digitales, apoyados en nuevos procesos, la incorporación de la IA y una mejora sustancial en la prestación de servicios.

Esto nos obliga a tener en cuenta que 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 (2019), 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*. Para comprender qué quiere decir Ramió podemos pensar en los ejemplos de la biología, ya que en caso de un exceso de colesterol malo y un posible accidente cerebrovascular (ACV), 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.

La administración pública del futuro cercano (muy cercano, dada la rapidez del cambio) debe centrarse en la identificación de aquellos mecanismos que nos permitan incrementar las capacidades personales de los equipos trabajando en red y a través de la incorporación de asistentes digitales permitan mejorar el desempeño y la prestación de servicios. Un punto relevante es que tanto los sistemas como los robots que deben incorporarse en este proceso operan a partir de algoritmos que reproducen los sesgos, tanto cognitivos como culturales o sociales de quienes los programan.

Esto es en gran medida el comienzo de la transformación de los gobiernos tradicionales en gobiernos electrónicos. Este término se comenzó a utilizar a fines de los '90 para vincular la promoción de una

administración más eficiente y transparente a partir del uso e incorporación del uso 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.

Esto es así en muchos países del mundo que han logrado reconvertir sus aparatos burocráticos en poderosas herramientas para la transformación digital. Hagamos un ejercicio de imaginación. 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 ‘90, 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.

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. Debemos comprender que el gobierno electrónico es la base del gobierno inteligente (*Smart Government*) y que más allá del solo uso o la incorporación de tecnología en los procesos burocráticos, se debe avanzar en procesos de gobernanza electrónica o e-Gobernanza, como ya mencionaba un trabajo del 2014 del INAP de España.

Debemos entender a la administración pública como una fábrica que suministra bienes y servicios a la sociedad y hoy la generación de esos bienes debe ser acorde a 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 (2019), 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 operativo para el 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, sino que a veces es una oportunidad.

La robotización, el avance de la IA y el desarrollo metaverso nos imponen nuevas realidades, nos invitan 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, IA, 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. Esto será el comienzo para entrar en el metaverso y construir una nueva forma de Estado, el meta-Estado.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Arenilla Sáez, Manuel. 2014. *Administración 2032. Teclas para transformar la Administración Pública española*. Madrid: INAP. <https://www.inap.es/documents/10136/1712275/PagInicia-Administraci%25c3%25b3n-2032.pdf/440eff55-b7c7-392b-ed06-d631ef9ba8a3>
- Bellomo, Santiago y Oscar Oszlak. 2020. *Desafíos de la Administración Pública en el contexto de la revolución 4.0*. Buenos Aires: Konrad-Adenauer-Stiftung. https://www.kas.de/documents/287460/4262432/desafios_revolucion_4_0.pdf/0cc442c0-6cd4-0001-e06b-49b49a5aef9f?t=1606307938059
- Crisconio, Magdalena y Mauro Solano. 2020. "Capacidades estatales y competencias laborales para una nueva normalidad: apuntes para un debate preliminar". En *La Administración Pública en tiempos disruptivos*, compilado por Diego Pando, págs. 139-145. Buenos Aires: Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública.
- Gil-García, J. Ramón, J. Ignacio Criado y Juan Carlos Téllez. 2017. *Tecnologías de Información y Comunicación en la Administración Pública: Conceptos, Enfoques, Aplicaciones y Resultados*. México: INFOTEC.
- Jellinek, Georg. 2000. *Teoría general del Estado*. Buenos Aires: FCE.
- Oszlak, Oscar. 2020. *El Estado en la era exponencial*. Buenos Aires: INAP. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/el_estado_en_la_era_exponencial_-_oscar_oszlak_0.pdf
- 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. *Repensando la Administración digital y la innovación pública*. Madrid: INAP.
- Rogers, Everett M. 1983. *Diffusion of Innovations*. New York: The Free Press. <https://teddykw2.files.wordpress.com/2012/07/everett-m-rogers-diffusion-of-innovations.pdf>
- Salvador, Miquel y Carles Ramió. 2020. “Capacidades analíticas y gobernanza de datos en la administración pública como paso previo a la introducción de la inteligencia artificial”. *Revista del CLAD Reforma y Democracia* 77: 5-36. <https://clad.org/wp-content/uploads/2021/04/077-01-SR.pdf>
- Subirats, Joan. “Joan Subirats (Videoconferencia AAEAP | Polilab - UNR)” AAEAP. 21 de mayo de 2020. Video, 1h03m26s. <https://www.youtube.com/watch?v=xatuPLXkRh0>
- Velázquez López, Francisco. 2021. *El burócrata disruptivo: para comprender la administración pública*. Caracas: CLAD. <https://clad.org/wp-content/uploads/2021/05/El-bur%C3%B3crata-disruptivo.pdf>
- World Economic Forum. 2022. *Global Competitiveness Index 4.0*. <https://reports.weforum.org/global-competitiveness-report-2019/competitiveness-rankings/>

NOTAS

- * El autor es Licenciado en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires y Magíster en Administración y políticas públicas por la Universidad de San Andrés.