

CUINAP | Argentina

Año 1 • 2020 Cuadernos del INAP

La gestión de políticas públicas y el rol de Dirección

Una aproximación sociológica desde el
corazón de la práctica cotidiana directiva
Sandra Guimenez

21

Capacitar e investigar para fortalecer las capacidades estatales

CUINAP | Argentina

La gestión de políticas públicas y el rol de Dirección

Sandra Guimenez

21

AUTORIDADES

Dr. Alberto Ángel Fernández

Presidente de la Nación

Lic. Santiago Andrés Cafiero

Jefe de Gabinete de Ministros

Dra. Ana Gabriela Castellani

Secretaria de Gestión y Empleo Público

Dr. Alejandro Miguel Estévez

Subsecretario del INAP

Índice

Prólogo	6
1. Introducción	10
2. Una visita a la producción académica sobre <i>el arte de dirigir</i>	15
3. Abordaje metodológico	20
4. Hacia una gramática directiva del Estado	27
4.1 Acciones más relevantes que conducen a una <i>buena dirección</i>	29
4.2. Aptitudes y competencias deseables para una <i>buena dirección</i>	42
4.3. Los directores: ¿de carrera o cambiantes al ritmo de las gestiones?	46
4.4. ¿Directores capacitados?	48
5. Conclusiones	53
6. Referencias bibliográficas	56

Prólogo

El texto de Sandra Guimenez se inscribe en el marco de una línea de investigación seguida por el Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP), referida a las prácticas cotidianas que se dan en el ámbito del Estado. Si bien parte de esta dimensión micro en lo temporal y de la concepción de la administración pública a partir de los agentes que en ella trabajan, la investigación se destaca por hacer visibles los factores de mediano y largo plazo, así como las dimensiones institucionales intra y extraestatales.

La pregunta de la que parte Guimenez es “¿en qué consiste dirigir una organización?” El artículo se aboca a identificar los factores que implican una buena dirección en el nivel de los funcionarios intermedios de la administración pública, y a construir con ellos un perfil, sistematizando las aptitudes y acciones cotidianas implicadas. Para esto, se realizaron entrevistas a personas que ejerzan o hayan ejercido direcciones en el Estado, partiendo de una metodología cualitativa que permite sistematizar información a partir de las percepciones y discursos articulados por los agentes. Debe llamarse la atención sobre el carácter exploratorio de la investigación, que responde al hecho de que esta temática no ha sido investigada en profundidad. Esto realza la relevancia del trabajo, que Guimenez presenta con claridad y precisión notables, sorteando con éxito el obstáculo presentado por la ausencia de antecedentes en la materia.

El artículo construye una “gramática directiva del Estado” a partir de una serie de dimensiones: los procesos de trabajo, las relaciones intersubjetivas, las condiciones

de trabajo y el mundo simbólico-cultural. A través de las entrevistas, se logran identificar acciones (planificación detallada, establecimiento de una relación cordial con el equipo de trabajo, entre otras), aptitudes (capacidad de escucha, de diálogo); así como dimensiones vinculadas a la capacitación y permanencia o reemplazo de los directores. Es importante mencionar la vasta cantidad de citas de las entrevistas que se presentan junto a cada factor identificado, que aportan precisión y facilitan la comprensión de las cuestiones tratadas.

Sin embargo, el artículo va más allá de la mera identificación, ensayando una sistematización de las aptitudes identificadas, en un abordaje que demuestra la rigurosidad de esta investigación. En este sentido, la dimensión descriptiva y la prescriptiva se combinan, haciendo del texto un insumo sumamente útil para la administración pública nacional. La posibilidad de leer los testimonios de funcionarios, a su vez, recuerda aquella concepción que autores como Eduardo Rinesi o Guillermo O'Donnell denominan “republicana” y que consiste, según este último, en “la idea de que el desempeño de funciones públicas es una actividad dignificante que exige cuidadosa sujeción a la ley y entrega devota al servicio del bien público”¹. En esto mismo consiste la búsqueda por identificar qué es lo que hace una “buena dirección” y los intentos por continuar produciendo aportes para pensar e innovar la administración pública.

Dr. Juan Ignacio Doberti

Director de Investigaciones y Publicaciones del INAP

1 O'Donnell, G. (1998). *Accountability horizontal*. Agora, Núm. 8.

Sandra Guimenez

Doctora en Ciencias Sociales (UBA). Magister en Políticas Sociales (UBA). Especialista en Planificación y Gestión de Políticas Sociales (UBA). Licenciada en Sociología (UBA).

Trabaja en el Estado Nacional desde hace más de 20 años. En el período 1996-1999 se desempeñó en la Municipalidad de Avellaneda. Trabajó en el Ministerio de Desarrollo Social desde 1999 hasta principios de 2015. Actualmente se desempeña como investigadora del Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP).

Docente de la Universidad Nacional de José C. Paz (UNPAZ) desde 2014 en la Carrera de Trabajo Social y en la Carrera de Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires desde el año 2003.

Docente de posgrado de la Maestría de Políticas Públicas para el Desarrollo con Inclusión Social de FLACSO; de la Maestría de Políticas Sociales de la UBA y de la Diplomatura en Feminismo y Políticas Públicas de la UNPAZ.

Docente investigadora del Instituto de Estudios Sociales en Contextos de Desigualdades (IESCODE-UNPAZ) en el marco del cual dirige el proyecto “Desigualdades sociolaborales y protección social en Argentina. Continuidades y rupturas en la definición del sujeto de los derechos, de la categoría de trabajador y la fuente de solidaridad intra e inter generacional. 1990-2007”.

Resumen

El presente documento tiene como objetivo identificar, sistematizar y aportar elementos que permitan describir y operacionalizar qué características profesionales y personales coadyuvan a la constitución de un perfil deseable y posible en funcionarios intermedios, para llevar a cabo una buena dirección en el ámbito de dependencias estatales nacionales.

La propuesta se inscribe en una línea de investigación incipiente del Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP) respecto de las prácticas microcotidianas que anclan en el Estado. Dicha investigación es concebida como una sucesión de momentos de investigación que guardan una unicidad teórico-metodológica, cuyo resultado final se espera que contribuya a mejorar y potenciar los modos en que se desarrolla la gestión de políticas públicas en las distintas dependencias del estado nacional; y que, a la vez, se constituya en insumo para los cursos de capacitación que brinda el organismo.

Palabras clave: Buena dirección, Capacidades estatales, Gramática directiva del Estado

Abstract

The objective of this document is to identify, systematize and provide elements that allow describing and operationalizing professional and personal characteristics contribute to the creation of a desirable and possible profile in intermediate functionaries to carry out a good direction in the field of national state agencies.

The proposal is part of an incipient line of investigation regarding at the National Institute of Public Administration (INAP) micro-daily practices that anchor in the State. Said research is conceived in a succession of research moments that maintain a theoretical-methodological uniqueness, the final result of which is expected to contribute to improving and enhancing the ways in which the management of public policies in the different dependencies of the national state it is developed and that, at the same time, constitutes an input for the training courses offered by the agency.

Keywords: Good Direction, State Capabilities, State Directive Gramma

Introducción

¿En qué consiste *dirigir* una organización? Mintzberg (1991a) sostiene que es este aspecto el que diferencia a un conjunto informal de personas respecto de una organización, en tanto ésta se sostiene sobre la base de algún sistema de información y de autoridad jerárquicamente estructurada que organiza todos los esfuerzos. La esencia de la actividad directiva radica en que posibilita alinear/estructurar/orientar y dar sentido a la labor productiva de un conjunto de personas; este responde a los estímulos y orientaciones que emanan de quien lleva adelante la tarea de la conducción (Araujo Cabrera y García Falcón, 2001).

Para el caso de la administración pública cobra importancia considerar el rol que ejerce el cuerpo burocrático, particularmente el de los cuerpos dirigenciales y sus prácticas; dado que estas tienen incidencia en la concreción de los objetivos políticos de una determinada administración de gobierno. A su vez, cómo se viabilizan tales objetivos, articulando recursos humanos, materiales y tecnológicos, está directamente vinculado a cómo fortalecer y potenciar las capacidades estatales.

La producción académica sobre capacidades estatales es muy vasta y abarca, concomitantemente, diversas miradas sobre cómo definir las y cuáles recursos entraña su movilización. En general, la discusión ha girado en torno a la diferenciación de dos tipos principales de capacidades: las políticas y las administrativas. Desde la década de los noventa en adelante, el nudo central de la discusión giró en torno a las capacidades administrativas para colocar el foco en los aspectos organizativos, procedimentales y de recursos humanos que su fortalecimiento suponía (Sotelo Maciel, 2013:53). Posteriormente, a principios del siglo XXI, comienza a revitalizarse, además de aquellas, el plano de las capacidades políticas, en tanto

este tipo específico de capacidad incorpora la relación (conflictiva) con los diversos actores e intereses sociales y la dimensión participativa en la toma de decisiones (Repetto, 2003).

A partir de los distintos aportes que proporciona la literatura académica y de elaboraciones propias (Guimenez, 2018), en este trabajo se considera a las capacidades estatales en un sentido amplio: I) en primer lugar, vinculadas a la pregunta ¿cómo hacemos sociedad?; y, por lo tanto, al deber de implementar tanto políticas públicas como líneas programáticas que apunten a mejorar las condiciones de vida en términos generales y, en particular, la de aquellos sectores más desfavorecidos. II) en segundo lugar, ponderando la capacidad política de los cuadros de gobierno para lidiar con el conflicto contingente a la práctica, así como al tratamiento de los asuntos público-estatales. Ello implica el vínculo con diversos actores de la sociedad civil, dado que hay que escuchar esas voces y articularlas con las decisiones políticas (Sotelo Maciel, 2013). III) En tercer lugar, adicionar la clave territorial y la dimensión burocrático-administrativa. Se trata de federalizar las intervenciones de las distintas dependencias estatales de un modo eficiente y promover la articulación intra e inter ministerial en los distintos territorios para complementar recursos y saberes en pos de privilegiar los derechos ciudadanos en el alcance de las políticas. La necesidad de agilizar la dinámica burocrática administrativa resulta relevante en dos sentidos: en relación a los trámites que efectivizan el acceso de la población en cada una de las ventanillas estatales y, al interior de cada dependencia, en tanto agilizan los mecanismos y pasos administrativos para la tramitación de las distintas políticas. Esto último requiere de un trabajo minucioso con los agentes estatales que se ocupan cotidianamente de esas tareas, así como de una actualización tecnológica permanente.

¿Cómo se vincula el rol de los directores de nivel intermedio con esta definición de capacidades estatales? Sin duda, su rol es primordial dentro de la estructura jerárquica del Estado para operativizar los objetivos políticos y contar con los dispositivos técnicos, administrativos y humanos que posibiliten alcanzar los resultados esperados. Se trata asimismo de desplegar una capacidad política que permita articular y dialogar con diversos actores e intereses sociales.

Dado que el desarrollo de actividades profesionales, políticas y administrativas, en el ámbito estatal, requiere de competencias y habilidades muy específicas campo de ese campo, y que no abundan trabajos académicos que se sumerjan en ese nivel de estudio, el presente documento de trabajo pretende aportar algunos elementos que contribuyan en ese sentido.

En ese marco, dos preguntas principales guiaron la investigación

- ¿Es posible operacionalizar las características/habilidades/competencias personales y profesionales que serían mayormente deseables y esperables en el nivel de gestión de directores intermedios para alcanzar los resultados esperados?
- ¿Existe una *gramática*¹ particular y específica en el despliegue de la actividad directiva en el Estado?

Se entiende por *gramática del Estado*, no sólo las diversas capacidades de quienes dirigen, sino también el manejo de una técnica relacionada al conocimiento de reglas que pautan la práctica en cuestión así como su escenario normativo y valorativo (Luci, 2016: 38). Si existe un corpus práctico de conocimiento que estos directores han construido y ejercen de hecho, se busca poder *aislar y operacionalizar* algunas de sus características; y, quizás, arribar a una *gramática directiva del Estado*. En ese sentido, se trata de trazar sus contornos, establecer algunas de sus características posibles/deseables y mostrar qué acciones permitirían aplicarla.

Para responder a esas dos preguntas se definieron los siguientes objetivos:

1 Luci toma de Wittgenstein (1953) el término “gramática” para referirse a la estructura conceptual en la que se insertan las actividades humanas; en la que no sólo cobran importancia las capacidades propias de los agentes, sino también el manejo de técnicas específicas vinculadas con un corpus de conocimiento de reglas normativas y valorativas que pautan la práctica en cuestión (2016: 38).

Objetivo General:

Identificar elementos específicos y construir un perfil vinculado a la *buena dirección* para los cargos de funcionarios intermedios en el marco de la gestión pública

Objetivos Específicos:

- Identificar aptitudes profesionales/personales vinculadas al desarrollo de una buena gestión en el nivel de funcionarios intermedios.
- Identificar y describir acciones cotidianas, en el marco de la gestión de dirección, que contribuyen a llevar adelante prácticas sinérgicas y saludables para la *buena dirección*.
- Sistematizar y analizar las aptitudes identificadas a efectos de trazar un perfil de *buena dirección*.

Dado que esta investigación constituye una línea de trabajo incipiente en torno a un tema poco explorado, tanto en el propio Instituto Nacional de la Administración Pública como en el ámbito académico en general, se definió que, en este primer momento, la identificación de prácticas ligadas con la *buena dirección* será realizada a partir del punto de vista de quienes llevan adelante (o lo hicieron anteriormente) la función de dirigir equipos en distintos organismos estatales a nivel nacional. Estas personas fueron contactadas a través de la técnica de bola de nieve. Con esa producción de datos, provenientes de fuentes primarias, se elabora un análisis de las percepciones y prácticas de los funcionarios mencionados para operacionalizar, sistematizar y alumbrar un perfil de *buena dirección*.

La estructura del presente documento es la siguiente: en el primer punto, se realiza una breve revisión de estudios del campo académico que abordaron el tema de la dirección en diversas organizaciones; en el siguiente punto se da cuenta del abordaje metodológico elegido en el presente trabajo para, en el tercer punto, presentar el análisis resultante de las entrevistas realizadas; en el último punto,

a modo de conclusión, se avanza en la descripción y operacionalización de lo que aquí se da en llamar una *gramática directiva del Estado*.

...

Una visita a la producción académica sobre *el arte de dirigir*

Con el objetivo de conocer el recorrido que la literatura académica ha seguido en torno a la dirección en organizaciones privadas y públicas, se realiza a continuación una breve síntesis de investigaciones cuyo objeto de estudio y conclusiones aportaron elementos al presente trabajo. Uno de esos elementos es la constatación de la escasa producción de pesquisas sobre el tema de la dirección en el ámbito estatal (no así en el privado); el segundo, se relaciona con la identificación de elementos teóricos y metodológicos que contribuyeron a la elaboración de la guía de preguntas, que orientó la entrevista.

La literatura académica que se ha ocupado de realizar investigaciones vinculadas con la dirección a nivel de las empresas desde comienzos del siglo XX, se caracterizó por la construcción de modelos ideales para tipificar qué actividades debían realizar las personas (los hombres sería más pertinente decir, ya que son mayormente de ese género quienes desarrollan tales labores²) que llevaban a cabo actividades de dirección; y agruparon esa actividad en torno a la planificación, la organización y el control (Fayol, 1916; Gulick y Urwick, 1937, citados en Araujo Cabrera y García Falcón, 2001).

En contraposición a esa mirada surgió otro conjunto de investigaciones que colocaron el foco en la identificación de lo qué hacían *cotidianamente los directores*,

2 Al respecto, Lucí (2016: 94-95) sostiene “si bien en la mayoría de los países occidentales las mujeres aumentaron su participación en puestos calificados y de jerarquía, el acceso a las esferas superiores continua siendo minoritario; a medida que se sube en el escalafón, la presencia femenina disminuye drásticamente”.

en lugar de postular qué deberían hacer idealmente. Dentro de esta corriente, se destacan los trabajos de Mintzberg (1983) cuyo mayor aporte radica en la identificación de un modelo de *roles* que despliegan los directivos en su quehacer cotidiano. Estos roles se entienden como un “conjunto organizado de comportamientos asociados con un puesto”. Así, clasifica las actividades directivas en tres grupos de roles: I) los relacionados a las *relaciones interpersonales* (cabeza visible, líder y enlace) a partir de las cuales se ejecutan acciones de tipo simbólicas, de liderazgo y de motivación de sus colaboradores; II) el de *difusión respecto a sus subordinados y transmisión* más allá de la unidad de información (monitor, difusor, portavoz); III) y los vinculados a la *toma de decisiones* (emprendedor, gestor de anomalías, asignador de recursos y negociador) (Araujo Cabrera y García Falcón, 2001).

En relación a los directivos de organizaciones públicas, Mintzberg llegó a la conclusión que éstos se enfrentan a coaliciones sociales complejas; y por ello dedican mayor tiempo en acciones de tipo formal y a sostener reuniones con el público, con las fuerzas políticas y con los grupos externos. Un rol para el que se requiere de cierta sensibilidad social y de la necesidad de alcanzar consensos y acuerdos de un modo muy cuidadoso. En este caso, el autor sostiene que los roles más desempeñados por esos directivos son: los de portavoz, enlace y negociador (Araujo Cabrera y García Falcón, 2001).

En el campo de la dirección y el liderazgo en organizaciones privadas y públicas, se destaca el trabajo de Morris (2017). Este se pregunta si, para llevar a cabo tareas ejecutivas de dirección en organizaciones estatales, basta sólo con liderazgo; para ello, entrevista a quince directivos, de primer y segundo nivel jerárquico, de organizaciones estatales de Chile. Esa pregunta se despliega a partir de la afirmación del autor de que para llevar a cabo aquellas tareas, se han realizado escasas investigaciones que hagan dialogar el rol de liderazgo con los otros roles que se destacan en el marco de la gestión. El autor finaliza el artículo señalando la utilidad de la taxonomía aportada por Mintzberg (1973), en relación con los roles desplegados por posiciones directivas, agrupados en tres categorías: *contacto interpersonal*, *procesamiento de información* y *toma de decisiones*. Y concluye que no basta sólo con el rol de liderazgo, sino que éste se retroalimenta con el ejercicio de los otros roles.

Otro elemento interesante que aporta Morris (2017), en su revisión de la literatura sobre el liderazgo y los roles ejecutivos de dirección, es que:

han mostrado que la actividad gerencial suele asociarse a características que se asumen como correspondientes al género masculino. Entre esas características se incluirían la orientación a la tarea, la orientación a la actividad y una comparativamente menor orientación a las relaciones y la empatía, que serían apreciadas como femeninas (Morris, 2017: 139).

Aquí, cabría preguntarse hasta qué punto los estudios lograron demostrar tal afirmación, ya que en general quienes han accedido a esos cargos directivos han sido principalmente personas de género masculino, en virtud de las dificultades que las mujeres atraviesan para ser consideradas como personas aptas para ese puesto (techo de cristal). Por lo cual, para una afirmación de esas características debieran efectuarse investigaciones, con metodología comparativa, que permitan validar esa afirmación, y, por consiguiente, esto es un estudio pendiente.

Asimismo, Araujo Cabrera y García Falcón (2001) llevaron a cabo una investigación centrada en un universo de cargos directivos de 170 empresas en la Gran Canaria, en la que aplicaron un cuestionario estructurado sobre la base de los modelos aportados por Mintzberg; con el objetivo de encontrar una explicación a las diferencias observables en el modo de ejercer las funciones directivas. Allí concluyen que, a pesar que los roles están presentes en los distintos ejercicios directivos, las diferencias pueden explicarse por: I) el nivel jerárquico que el directivo ocupa en la organización a la que pertenece; II) el lugar que ocupa en la estructura el área funcional en que se desempeña el directivo; III) el sector de actividad al que pertenece la organización de referencia; IV) el entorno en el cual se ejerce el cargo directivo incide, fuertemente, en desempeñar uno u otro rol, de los descriptos por Mintzberg. Así, en entornos complejos los roles sobresalientes serían los de portavoz y difusor, a la par que el de gestor de anomalías y emprendedor. En cambio, en aquellos entornos más dinámicos los roles más ejercidos son los decisoriales (el de emprendedor, el de gestor de anomalías y el de difusor). Estos autores destacan otros estudios que se concentraron en identificar diferencias en el modo de ejercer

la función directiva entre el sector privado y el público; al respecto mencionan a Pavet y Lau (1980), quienes luego de realizar un trabajo con 370 directivos de ambos sectores llegaron a la conclusión de que la pertenencia a uno u otro sector no hacía la diferencia en lo que atañe al ejercicio de la función directiva y al despliegue de los roles identificados por Mintzberg.

Por su parte, Aguado, Lucía y Arranz (2008) realizaron un estudio empírico cuyo objetivo fue el de poner en relación las competencias del modelo *Great Eight Competencies*, propuesto por Bartram (2005), con el rendimiento de un grupo laboral con mandos medios del sector privado. Estos autores entienden que el lugar que ocupan los *mandos medios* en una organización es crucial, ya que su rol se vincula directamente con la capacidad competitiva de la organización, con el mantenimiento y transmisión de los conocimientos y con las buenas prácticas. Si bien el estudio fue realizado con mandos medios del sector privado, las consideraciones aportan a una mirada, respecto de ese tipo de roles, para el ámbito público. En el mencionado estudio encontraron que de las ocho competencias que propone ese modelo (dirección de equipos, trabajo en equipo, desarrollo de relaciones, análisis de información, iniciativa, orientación al cliente, adaptación al cambio, orientación a resultados), las más evidentes desde el plano material resultaron ser, empíricamente, las competencias referidas a: la orientación a resultados y a la adaptación al cambio y, en segundo lugar, a la dirección de equipos, como un aspecto que interviene y que es objeto de preocupación concreta de esos mandos medios para llevar a cabo sus tareas de un modo efectivo.

Finalmente, se menciona el trabajo de Longo (2002) que remarca la importancia del surgimiento, persistencia y necesidad de institucionalizar la gerencia pública, en virtud de los desafíos que se le presentan y son demandados al Estado a partir de las últimas décadas. Al respecto, reconoce que la gestión estratégica, la gestión política y la gestión operativa constituyen tres esferas en las que la gerencia pública debe saber moverse de manera simultánea. Para ello, resulta necesario que los gerentes cuenten con: autonomía en las decisiones, un sistema de rendición de cuentas, incentivos para la carrera de gerencia pública y la existencia de un *ethos* que dé sentido y oriente la práctica. Asimismo, señala como necesario

generar condiciones organizativas, institucionales y, más propiamente, *culturales*, en las diversas áreas estatales, para promover el arraigo y consolidación de la dirección pública.

...

Abordaje metodológico

La presente investigación se origina en el marco de nuevas inquietudes por parte de las autoridades del Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP). Estas inquietudes se orientan a incorporar estudios de tipo microsociales para bucear en los procesos cotidianos de la implementación de políticas públicas del Estado nacional; con el objetivo de aportar elementos que mejoren las capacidades estatales. En ese sentido, el presente trabajo se origina dentro de la *tecnoestructura* del aparato estatal (Mintzberg, 1992, citado en Pagani y Arce, 2017), con el objetivo de explorar qué implica realizar una *buena dirección*, desde el punto de vista de mujeres y hombres que ejercen o hayan ejercido actividades de ese tipo en el Estado nacional; y que, además, cuentan preferentemente con una trayectoria de larga data, dado que se estima que en una experiencia de años pueden haberse construido y solidificado ciertos aprendizajes vinculados a la dirección.

La especificidad del problema de investigación que organiza este trabajo condujo a la identificación de la metodología cualitativa como la más apropiada; ya que sólo la producción de información primaria, a través de las técnicas que aquella proporciona, aportaría los elementos necesarios para dar respuesta a los interrogantes de este. Hay varias razones para esto: A) porque dicha metodología apunta a captar los elementos claves de la realidad estudiada (en este caso, qué implica *dirigir bien*); B) porque su utilización posibilita que los agentes sociales se constituyan en el centro del escenario de la investigación a través de su relato, percepciones, ideas, emociones e interpretaciones; C) porque la construcción del dato, en este caso, se realiza a través de las voces de los entrevistados (Sautú, 2003: 36).

Considerando que los estudios de caso se destacan y diferencian de otros métodos porque tratan fenómenos contemporáneos en situaciones de la vida cotidiana real, “[...] por lo que pueden ser definidos como fenómenos delimitados en un contexto” (Sautú, 2003: 42) y, en consecuencia, abordados de modo holístico y en profundidad. Esta investigación se constituye en un estudio de caso, en la medida que pretende echar luz acerca de las habilidades/competencias/acciones que implica llevar adelante una *buena dirección*. Se toma como unidad de análisis las prácticas³ de las personas que ejercen o ejercieron funciones de dirección de equipos en dependencias estatales de nivel nacional.

Las investigaciones que tienen como objeto el análisis de organizaciones públicas pueden abordarse a partir de tomar como unidad de análisis los diversos aspectos que hacen a la vida cotidiana en éstas: el proyecto que sustenta la organización, el contexto histórico, la estructura organizativa, los procesos de trabajo, las relaciones intersubjetivas, las relaciones de poder, las condiciones de trabajo, así como cuestiones vinculadas al mundo simbólico y cultural que reconocen aspectos, no necesariamente formalizados, que gobiernan de algún modo las prácticas (Pagani y Arce, 2017: 65-66).

En las preguntas y objetivos de investigación que guiaron el presente trabajo se encuentran comprendidos algunos de esos aspectos recién mencionados; éstos irán desplegándose a medida que se analicen las voces de los entrevistados. Es decir, la *gramática directiva del Estado* que irá emergiendo a través de esas voces y su análisis, se alimenta/se constituye/se produce en el marco de la mutua imbricación de elementos comprendidos/atrasados en y por las siguientes dimensiones:

1. **PROCESOS DE TRABAJO:** refiere al desarrollo de acciones que incluyen información y decisión para el logro de los objetivos institucionales. Estas incluyen tanto los procesos formales como informales que resaltan como

3 Danani (1996) define a las prácticas como la unidad compleja de comportamientos y representaciones; en el marco de lo cual las exteriorizaciones más directamente observables de los primeros se encuentran reguladas/organizadas por las segundas.

estrategias los entrevistados, para cumplir con los objetivos que les han asignado.

2. **RELACIONES INTERSUBJETIVAS:** El ejercicio de las tareas y de los diversos roles implica la puesta en acción de la personalidad, de la identificación con la organización y de la existencia de tensiones diversas. Y todo ello en su conjunto, incide de algún modo sobre los procesos de trabajo, sobre los objetivos del área, etc.
3. **CONDICIONES DE TRABAJO:** refiere a diversos aspectos como el salario, las condiciones medioambientales de trabajo, la posibilidad de desarrollo profesional y de carrera en el Estado, la oportunidad de participar en la toma de decisiones, etc. Aspectos que, al igual que el anterior, inciden sobre la dinámica del área y el cumplimiento de los objetivos de estas.
4. **MUNDO SIMBÓLICO Y CULTURAL:** esta dimensión refiere a las rutinas/procedimientos/interacciones de tipo más informales que se construyen cotidianamente en el espacio de trabajo.

El hecho de que la investigación se origina en el marco de un Instituto, que cuenta con una larga trayectoria en la producción de investigaciones y cursos de capacitación específicos dentro y para el ámbito estatal, constituyó un elemento a favor para que las personas contactadas accedieran a las entrevistas. Asimismo, el hecho de conocer los objetivos del trabajo y que sus resultados, posteriormente, sean difundidos y utilizados en los cursos de capacitación del propio organismo constituyeron un aliciente para esos entrevistados; quienes se mostraron muy proclives a aportar elementos que permitan mejorar la gestión cotidiana y la formación de futuros directores.

Para el acceso a potenciales entrevistados, se utilizaron principalmente dos estrategias. Por un lado, se partió de probar el cuestionario con la primera entrevistada; quien luego otorgó el siguiente contacto en otras áreas ministeriales a través del reenvío de un correo electrónico, que se le había remitido, previamente, comentando la pertenencia institucional de la investigación y los objetivos de ésta.

Algunas personas respondieron a ese correo y, al acceder, se les pidió que, a su vez, oficiaran de porteros⁴ para el siguiente contacto (esto se dio en los casos de la Jefatura de Gabinete y los Ministerios de Relaciones y de Economía). Por otro lado, cuando la persona entrevistada no conocía directores en otras dependencias, se apeló a una red de contactos personales⁵, que permitieron dar con el nombre de una persona para entrevistar; luego, se replicó la técnica de bola de nieve⁶ para acceder a otro director potencialmente entrevistable de la misma dependencia (estos fueron los casos de los Ministerios de Educación, Trabajo, Cultura, Desarrollo Social y de la Anses).

Inicialmente, las entrevistas fueron pensadas para efectivizarlas de modo presencial. Pero, dado que a mediados del mes de marzo de 2020 se declaró el aislamiento preventivo, social y obligatorio por la presencia del Covid-19 resultó necesario reformular el acceso al trabajo de campo y se optó por una modalidad telefónica. El contacto se realizó por correo electrónico o WhatsApp, donde se informó los objetivos del trabajo y la dependencia institucional de este, así como la confidencialidad de la información proporcionada en el marco de la entrevista y posteriores citas de los relatos en el documento final. La inevitabilidad de haber recurrido a un dispositivo no presencial, se contempló como un elemento que podía atentar contra la generación del diálogo, de cierta empatía y de la necesidad de repregunta que pueden surgir en una entrevista presencial. Aún con esa dificultad, se decidió continuar teniendo en cuenta que, quizás, el intercambio telefónico no propiciara una buena comunicación entrevistadora-entrevistado. Finalmente, al momento de la concreción de esos intercambios, se logró generar un diálogo, fluido y ameno, iniciado a partir de preguntas sociodemográficas y de la historia personal en el Estado, para luego pasar a interrogantes más vinculados a los objetivos de la

4 En investigación cualitativa se denomina de ese modo a aquellas personas que facilitan el acceso al campo donde se realizará la investigación (Fassio, 2018).

5 Quien realiza la investigación trabaja en el estado hace más de 20 años, lo cual la proveyó de personas conocidas en algunas dependencias nacionales. Otros contactos fueron provistos por autoridades de INAP, que por su extensa trayectoria en el estado cuentan con contactos que podían officiar de porteros.

6 Mediante dicha técnica, una persona (el/la portero/a) referencia y propicia el contacto con otra para que forme parte del trabajo de campo que la investigación requiere (Fassio, 2018).

investigación. Estos dos momentos de la comunicación configuraron una situación de entrevista cómoda, distendida y autorreflexiva por parte de los entrevistados, que no se hubiera imaginado previamente.

Para la concreción de los intercambios telefónicos se utilizó un cuestionario semiestructurado que constó de una primera parte de tipo contextual que permitió ir configurando la situación *telefónica* de entrevista sobre la base de los siguientes aspectos:

- Máximo nivel de instrucción alcanzado; Año de ingreso al estado;
- Descripción de puestos desempeñados en el Estado;
- Descripción de cómo llegó al cargo de dirección (designación política o concurso);
- Antigüedad en el puesto de dirección;
- Cantidad de gente a cargo;
- ¿Dirige el mismo equipo del que formaba parte?

La segunda parte del cuestionario constó de una serie de interrogantes que posibilitaron adentrarse en aquellos aspectos directamente vinculados a la pregunta vertebral de la investigación:

1. ¿Qué acciones considera que resultan imprescindibles/relevantes para desempeñarse en el puesto de dirección y lograr los resultados esperados?
2. ¿Qué características (personales o profesionales) considera que debe tener alguien que desempeña el cargo de director?
3. ¿Tienen que poseer/adquirir alguna capacitación en particular para llevar adelante la responsabilidad del rol?

4. ¿Deberían cambiar con cierta periodicidad o afianzarse en un área durante largo tiempo?
5. ¿El equipo de colaboradores lo eligió Ud. o estaba conformado previamente a su nombramiento?
6. ¿Trabaja con todas las personas que integran su área o prefiere a algunas sobre otras?
7. ¿Cómo maneja las expectativas/planteos/reclamos de las personas que conforman su área?
8. ¿Qué pregunta no le hice y le hubiese gustado que le hiciera?

La realización de la entrevista se desarrolló en conversaciones telefónicas que tuvieron una duración promedio de entre 30 y 45 minutos, ninguna duró menos de 30 minutos; en algunos casos, se extendieron a una hora y media en días previamente pactados, lo que incluyó algún día feriado o de fin de semana.

Para llevar a cabo el análisis se procedió a transcribir los intercambios telefónicos, además de leer notas que se fueron tomando en el transcurso de estos. Se consideró cada pregunta como una dimensión, completando las celdas con la descripción textual de las respuestas de cada entrevistado. Posteriormente, se (re) leyeron las transcripciones y se las agrupó en función de las semejanzas/diferencias; se tuvo como objetivo resumir, en núcleos conceptuales, aquellos aspectos que resaltaban respecto de cada tema en particular. Para reforzar o graficar el análisis se reproducen literalmente parte de las afirmaciones realizadas por los entrevistados. Esto último se realizó sin desconocer que todo proceso analítico conlleva un ejercicio hermenéutico por parte del analista, y que el dato se construye en cada investigación en particular, en tanto recurso metodológico para la comprensión de lo real (Escolar, 2000). Las citas textuales son referidas en el análisis a partir del número que se otorgó a cada una de esas personas, a efectos de resguardar su identidad.

El análisis así realizado denota la cualidad heurística de este estudio de caso, en tanto permite trazar algunas primeras impresiones y elaboraciones sobre cuál-

les son las principales características de una *gramática directiva del estado*; que, efectivamente, aunque de modo no formalizado, puede identificarse y construirse a medida que se avanza en la lectura de los relatos. Y estos lejos de diferenciarse, mostraron una homogeneidad de respuestas particularmente llamativa y sustantiva.

...

Hacia una gramática directiva del Estado

Durante los últimos días de abril y los subsiguientes de mayo del presente año, se realizaron 13 entrevistas a mujeres y hombres que se desempeñan, o desempeñaron, en cargos de dirección en distintas dependencias del Estado nacional. Esas personas fueron sugeridas por sus pares, en tanto consideraban que tenían una trayectoria rica e interesante para aportar datos en relación a la pregunta que guió el trabajo de investigación, ¿cuáles aptitudes personales/profesionales, así como acciones cotidianas pueden objetivarse e inciden para que un agente desempeñe funciones acordes a una *buena dirección* en áreas estatales?.

El objetivo inicial era entrevistar de modo presencial dos personas por dependencia, pero esto presentó algunas dificultades para la realización del trabajo de campo. La primera, ya mencionada, fue la imposibilidad de recurrir a un contacto presencial; la segunda estuvo vinculada a que las personas contactadas para la realización de las entrevistas, en aquellas áreas que son consideradas como *actividades esenciales* por su implicancia en la atención a la población en el contexto de la pandemia, se mostraron más renuentes a encontrar en sus agendas una disponibilidad de tiempo para la entrevista; esta dificultad se presentó en las áreas de Salud, Educación y Desarrollo Social. De las 13 personas entrevistadas, 8 fueron mujeres y el resto hombres, repartidas entre las siguientes áreas: Jefatura de Gabinete (1), Ministerio de Trabajo (2), Ministerio de Educación (1), Ministerio de Cultura

(2), Ministerio de Economía (2), Ministerio de Desarrollo Social (1), Ministerio de Relaciones Exteriores (2) y Anses⁷ (2).

Características generales de los entrevistados

Nivel educativo

En su mayoría, las personas entrevistadas cuentan con estudios de posgrado; aunque en algunos casos aún no los finalizaron en tanto adeudan la tesis requerida en esa instancia. Así, 7 de los entrevistados portan el título de master/magister en el área temática en la que se especializaron y en donde realizan, o realizaron, la tarea de dirección; 4 de ellos adeudan el trabajo final; y sólo 2 no tienen estudios de posgrado, aunque acreditan una amplia trayectoria que les permite ser reconocidos por sus pares como especialistas en el área temática donde se desempeñan.

Antigüedad en el estado

En general, las personas entrevistadas cuentan con una muy extensa trayectoria en el estado: 9 de ellos reportan una antigüedad promedio de 20 años y los 4 restantes ingresaron al empleo público desde 2003 en adelante.

Estabilidad en el puesto de dirección

Dadas las extensas trayectorias recién referidas, un dato interesante, que se evidencia a través de los relatos, es que 7 de esas personas tuvieron la posibilidad de concursar los cargos de dirección, en ciertos casos en más de una oportunidad. Algunas de esas personas ingresaron al Estado en el marco de pasantías o contratos vía organismos internacionales; y, posteriormente, se presentaron a concursos que

7 Si bien la Anses es un organismo descentralizado y no reviste carácter de “ministerio”, se decidió incluir entrevistas a funcionarios del mismo por la gravitación que el organismo tiene en un área muy significativa de la política social.

les permitieron acceder a cargos de planta permanente, para, más tarde, concursar cargos de dirección.

Entre quienes no concursaron el cargo de dirección, un dato relevante es que, salvo un caso, son mujeres las que sustentan esa condición de *no concursadas*. Quizás la explicación más a la vista, en el marco de la entrevista, es que sus designaciones en dichos cargos se dio a partir de una designación “política”, por una nueva gestión; y cuando esta finalizó debieron presentar sus renuncias, sin que, durante el período en que se mantuvieron en funciones, se hayan generado los procedimientos burocrático-administrativos para que pudieran regularizar el cargo. Además de la cuestión del género, la falta de decisión política de llamar a los concursos respectivos, en los años posteriores a 2003, parece combinarse con una dinámica de concursos que fue practicada más frecuentemente en algunas dependencias nacionales que en otras.

4.1 Acciones más relevantes que conducen a una *buena dirección*

Una vez atravesado el plano sociodemográfico se direccionó el encuentro telefónico a conocer las percepciones y actividades que, cotidianamente, llevan adelante los directores. La primera pregunta que se realizó en función de ello fue acerca de las acciones que consideran relevantes a la hora de encausar una *buena dirección*. Frente a este interrogante, las respuestas obtenidas arrojan homogeneidad en torno a tres aspectos principales:

1. La construcción de una relación armoniosa y respetuosa con el *equipo de trabajo*;
2. la necesidad de *planificar* detalladamente las acciones a desarrollar, contemplando la participación del equipo de trabajo y de otros actores no estatales;

3. el cultivo de buenos vínculos y la consideración de esos *otros actores* de la sociedad civil.

4.1.1. La relación con el equipo de trabajo: *Dejar la puerta abierta*

La cuestión acerca de los vínculos armoniosos y respetuosos de la trayectoria y conocimientos, tanto individuales como colectivos del equipo que conforma el área, así como una comunicación fluida con ellos resaltan de un modo destacado en las respuestas de los entrevistados:

La mejor manera de conducir el equipo es *trabajando*. Poder realizar distintas tareas sin que se *caigan los anillos* por ser el jefe o la jefa, a la par del equipo. Esa actitud contagia a la gente. Si el que conduce *pone el hombro*, la gente tarde o temprano *pone el hombro*. Tenés que tener cierta flexibilidad, tener empatía con tu equipo. El funcionario averigua, pregunta lo que no sabe. No tiene por qué saber de todo, aprender del equipo. (Entrevistada 1).

Es muy positivo constituir equipos de trabajo. Realizar muchas reuniones, permitir la participación del equipo, escuchar las opiniones, las propuestas, generar debates sobre los distintos temas y que esos debates incidan sobre las decisiones. A mí me sirvió, además, tener acuerdos y tratos distintos con algunos miembros del equipo que son escuchados y respetados por el resto, porque ejercen algún tipo de liderazgo. En la medida que los escuchas y te traen el termómetro de las distintas cuestiones, te sirve. Esos perfiles son multiplicadores. (Entrevistado 2).

Además de trabajar a la par del equipo y saber escuchar lo que tienen para decir acerca de los nudos principales del área, un aspecto importante en opinión de los entrevistados acerca de la *buena dirección* se vincula con el hecho de tomarse un tiempo para conocer a cada una de las personas que componen el equipo; identificar tanto sus *expertises* así como en qué temas del área pueden rendir

mejor, y dar la oportunidad de que, en la medida que los tiempos lo permitan, la gente se dedique a aquella actividad en la que pueda efectuar mayores aportes al cumplimiento de los objetivos del área.

Ser respetuoso. Aprender sobre la marcha de la gente que está en el área. Encontrar el lugar para cada persona: qué lugar le viene mejor, qué le gusta, qué espera, dentro de las funciones del área. Aprovechar las potencialidades de cada uno. Aprender a ser respetuoso de los saberes de la gente. Generar un ambiente de trabajo bueno dentro de las limitaciones y rigideces que tiene la administración pública. (Entrevistado 3).

Hay que saber manejar a la gente del área, saber conducir a la gente. La cuestión técnica que hace al área en general se maneja, se sabe, pero no es así tanto en relación a la conducción de equipos. Hay que saber, por ejemplo, cómo premiar a la gente que se destacó, más allá de que no haya muchas herramientas en el Estado. (Entrevistada 4).

De esta manera, se señala con insistencia que un *buen director* tiene la capacidad de saber escuchar, de abrir (literal y simbólicamente) la puerta para transmitir al equipo la confianza y comodidad en la relación con quien dirige. Comunicar que la palabra de cada quien importa, que ese director puede escuchar y considerar las opiniones sin que ello menosprecie la relación de jerarquía. Dejar la *puerta abierta* y circular por los puestos de trabajo, en lugar de convocar a la oficina del director, constituyen estrategias propiciadas por parte de estos funcionarios, en la medida en que la práctica de esas acciones ha dado resultados significativos en términos de los buenos vínculos construidos con el personal que integra su equipo.

Yo me crié con un director que se manejaba con la puerta cerrada. Su puerta siempre estaba cerrada, lo que quería decir que si necesitabas hablar tenías que pedir reunión. Luego, tuve otro jefe que me enseñó que la puerta puede estar abierta y que no pasa nada, que no hay menos respeto ni menos formalidad aunque la puerta estuviese abierta. Y, entonces, cuando asumí como director yo

dejé la puerta abierta. Nunca perdí de vista que las relaciones en el área, ante todo, son relaciones humanas, interpersonales. No sé si eso me hacía eficiente, pero no me podía desligar del liderazgo (donde se mezcla lo jerárquico, pero que uno no se puede desligarse de lo humano). (Entrevistado 5).

Lo que empecé a hacer, para ampliar la comunicación con el equipo, fue reunirme con los coordinadores y con la gente de cada uno de esos equipos; y ahí generé una especie de asamblea democrática, aunque eso a veces me traía problemas de otro tipo (con los sindicatos, por ejemplo). En esas asambleas, cada equipo podía explayarse, contar los problemas que tenían cotidianamente en las tareas, en el manejo de los expedientes. Y también ese espacio se constituía en un *tire y afloje* en relación con lo que necesitaba el área. Otra cosa que me sirvió es que descubrí que, en vez de llevar la gente a mi despacho, trataba de bajar a ver qué hacían. (Entrevistada 7).

En definitiva, un elemento de primer nivel para componer qué acciones resulta preciso desarrollar para llevar adelante una *buena dirección*, según la experiencia de los entrevistados, es una buena relación con el equipo de trabajo que integra el área. El cultivo de ese vínculo se torna significativo, tanto si el equipo es preexistente como si lo conforma cada director (en el cual, generalmente, se combinan un grupo pequeño de personas de *confianza* y otro grupo de trabajadores de planta permanente o contratados, que provienen de distintas áreas).

Escuchar, conocer, ser respetuoso, dejar *la puerta abierta*, dar la palabra, discutir participativamente acerca de los problemas del área y sus resoluciones constituyen así el primer punto de un repertorio de acciones que aportan buenos resultados, a la hora de evaluar la gestión de dirección realizada.

4.1.1.1 Trabajar codo a codo y con todos

Al considerar que la relación con el equipo de trabajo emerge como un elemento central a la hora de llevar adelante una *buena dirección*, se indagó acerca de cómo

se despliega el trabajo cotidiano con ese equipo, a qué estrategias se recurre para fomentar la participación y la construcción de propuestas colectivas. Asimismo, se preguntó si las labores cotidianas incluyen a todos aquellos que integran el área⁸ y qué sucede con quienes no se acoplan a la estrategia planteada por quien conduce el equipo.

En relación a ello, los entrevistados sostienen que resulta primordial *tomarse el tiempo* para conocer a las personas, para luego, distribuir tareas según ese conocimiento acabado; y, al mismo tiempo, que ello posibilite enlazar los deseos e intereses personales (de cada una de esas personas) con los objetivos del área. *Desarrollar la carrera* resulta así un objetivo silencioso por parte de un *buen director*, que, por otra parte, persigue la motivación tanto individual como colectiva.

Cuando a pesar de los intentos por integrar a todos al *trabajo colectivo* resaltan personas que se muestran esquivas a dicha integración, se traza algún plan especial para que puedan integrarse. Si ese intento fracasa (lo que resulta ser bastante escaso en la experiencia de los entrevistados), se los invita a que puedan encontrar su realización personal y profesional en otras áreas del Estado nacional. No obstante, de acuerdo a los testimonios, no se evidenciaron situaciones cercanas al *ostracismo organizacional*, sino todo lo contrario.

Desarrollar la carrera de la gente que se conduce es una inversión. Cuando me encuentro con gente con *mala onda* o mal predispuesta trato de rescatarla, porque asumo que estuvieron maltratadas. Busco darles cierto protagonismo. Hay gente que se *sube a tu propuesta* y gente que no. Tenés que tener la inteligencia de ver en qué lugar poner a esa persona, tratando que esa persona y su actitud no generen una *detención* en el proceso de trabajo. En vez

8 La intención de esta pregunta estaba direccionada a identificar alguna situación de lo que se conoce como *ostracismo organizacional*. Dicho concepto refiere a “cualquier comportamiento, real o percibido, mediante el cual un grupo social aísla, ignora, rechaza o excluye a un individuo bajo el argumento de una transgresión, omisión amenazada y ofensa grave a los valores, cultura, códigos, usos y costumbres de una organización” Estévez (2020).

de *apartarlas*, las fui motivando para que busquen alternativas. Para ello, fui conociendo las características de cada una. (Entrevistada 1).

Solo en aquellos casos en que no logré que la persona se incorporara o demostrara compromiso, la invité a que buscara mejorar su situación en otras áreas. Pero me pasó solo en dos casos, en diez años de dirección. Yo aliento permanentemente, la formación continua como un modo de señalar que el esfuerzo tiene premio. (Entrevistado 2).

La gente tiene compromiso. Sostengo una dinámica grupal: los junto a todos cada tanto, propongo una rotación en base a preguntar si la gente se cansó de hacer lo que hace. La rotación favorece que vayan aprendiendo cosas distintas. O también, según las competencias de cada uno, propongo ciertos trabajos, evalúo perfiles. Cada tanto *barajamos y damos de nuevo*, por si alguno se aburre. Incentivo a que el equipo se capacite. (Entrevistada 3).

Además de la escucha, una tarea cotidiana por parte de los directores, es el ejercicio de la identificación y consideración de las capacidades y habilidades de quienes integran el equipo de trabajo. El *reconocimiento* de la tarea, la *rotación* para realizar nuevos aprendizajes o *cambiar de aire*, por si hubo aburrimiento con la labor que habitualmente desarrollaban, resultan estrategias que despliegan los directores para mantener movilizado e incentivado al equipo.

Trabajé con todas las personas que había en el área. A lo sumo tenía un equipo de dos o tres personas de mucha confianza. Después trabajé con todos los que estaban. Hay que hacer trabajo de capacitación y docencia con esos que están. La gente que trabaja en el Estado quiere su lugar, quiere el Estado, le gusta que las cosas salgan bien. Cuando encuentran que les viene un jefe que reconoce su *laburo*, que les pregunta qué hacían, cómo, por qué, para qué, creen que se puede modificar, qué dificultades encuentran, se sienten reconocidos. Dar lugar a su trayectoria y a su conocimiento, que en general es enorme, es importante. No se puede trabajar sin la participación activa de los trabajadores. (Entrevistada 6).

La gestión depende mucho del equipo que puedas armar. Es importante tener presencia con el equipo. Tener un jefe cercano, un conductor cercano; que no haya distancia es fundamental. No hay que creérsela o pensar que estás en otro plano. Trabajé con toda la gente que tenía a cargo. Pero tenés que realizar una investigación sobre la gente del organismo, qué historia tiene... Eso juega a favor para pensar cómo incentivar. Armar buenos equipos, comprometidos, con disposición de aprendizaje, abiertos. (Entrevistada 9).

4.1.1.2 Escuchar y acompañar los reclamos del equipo de trabajo

Otro aspecto que remite a la importancia del vínculo con el equipo de trabajo es aquel que refiere al manejo de los reclamos en torno a las tareas cotidianas, al espacio de trabajo o al salario. Los entrevistados manifiestan un grado de empatía muy alto con ese tipo de aspectos; les preocupa y mucho. Pero no cuentan con demasiadas herramientas para responder; en tanto ello depende, por un lado, de la normativa que rige el empleo público y, por otro, de las decisiones de los superiores. Aquellos reclamos vinculados con la tarea cotidiana son más fácilmente resolubles, en tanto se hallan directamente relacionados con las decisiones de quien dirige.

En el Estado existe mucha disparidad salarial. Cuando no existía el incentivo por presentismo, lo que hacía era otorgar ciertos permisos: compensaba con lo que tenía a mano. Les permitía tomarse una tarde libre al mes, a modo de compensación. Hoy, como no puedo dar ese tipo de permisos, lo que hago cuando tengo que tomar gente nueva para el área es incorporar a aquellos a quienes les pueda pagar en el rango de promedio de lo que cobran los que están en el área. Para evitar conflictos. (Entrevistada 1).

Los reclamos pueden ser de dos tipos: salariales y laborales. Cuando vienen con un reclamo salarial, escucho, apoyo si estoy de acuerdo con el pedido y elevo. Es decir, acompaño lo que considero justo. Después, busco encontrar el momento para elevar el pedido a mi superior. Alguna vez, elevé y fracasé. Cuando hay desbalances entre el trabajo que se hace y lo que se gana (¡que en

el Estado pasa mucho!), trato de tener la iniciativa de equiparar por medio de las tareas. Cuando los reclamos son del segundo tipo, es decir, laborales, trato de hablarlo con todo el equipo para que busquemos una resolución conjuntamente. (Entrevistado 3).

En algunos casos no podía dar respuestas salariales y, por lo tanto, lo que ponía en juego ahí era el costado humano que, como parte del liderazgo del área, era lo único que les podía brindar. No tenía posibilidades objetivas de manejar el salario o la situación en la carrera en el Estado, pero, por lo menos, podía escuchar. Los reclamos salariales los escuchaba y luego tenía que encontrar el momento para transferir el requerimiento a las autoridades; ver cuál era el espacio más apropiado para eso, hay momentos más oportunos que otros. Con otro tipo de reclamos, más vinculados a las tareas, tenía que respetar la perspectiva del director de línea y estos reclamos se atendían en la búsqueda de tramitar ciertos equilibrios. (Entrevistado 5).

La preocupación respecto de la situación salarial surgió reiteradamente en las entrevistas, incluso antes de que se efectuara la pregunta que formaba parte del cuestionario. Previamente al año 2016, algunos directores disponían de *premios*; estos radicaban en otorgar pequeñas dosis de tiempo libre una vez al mes, a modo de compensación por la falta de reconocimiento salarial. En la actualidad esa posibilidad se ve impedida y, en el marco de sus estrategias, incentivan con otras cuestiones.

Más allá de si el premio/compensación radica en otorgar tiempo libre o alentar a la capacitación, lo que resalta es que mostrar empatía y preocupación por esas condiciones laborales, contribuye a reforzar el vínculo y la armonía entre quien dirige y los dirigidos.

4.1.1.3 Momentos no burocráticos con el equipo

Como parte del decálogo que implica labrar el vínculo con el equipo de trabajo, en algunos testimonios se destaca la importancia de construir espacios *extra burocráticos*; es decir, la disposición de momentos cotidianos que permitan cierta distensión en la tarea y un acercamiento más “humano”. La generación de esos rituales, fuera de todo protocolo burocrático, acerca al equipo y humaniza las relaciones.

En general almorzamos juntos. Sobre todo con las mujeres del equipo. A la mañana o a la tarde nos tomamos un momento para compartir mate. Y en esos momentos hablamos temas personales. Incluso, con algunas de esas personas construimos alguna relación de amistad. Esa camaradería que generamos, la gente que se ha ido del área, cuando vienen a visitarnos dicen que es lo que más extrañan. Festejamos los cumpleaños y juntamos plata para el regalo. (Entrevistada 4).

Me *tomo el tiempo* todos los días de entrar oficina por oficina a saludar con un beso a cada uno. A veces, si tengo alguna reunión a primera hora con el o la secretaria, no lo hago; pero cuando llego después, saludo a todos. Nunca dejo de hacerlo. (Entrevistada 1).

Busqué generar momentos de distensión con el equipo y traje *algunos invitados especiales* para conversar sobre algunos temas. En un momento, hicimos un homenaje a la gente de mucha trayectoria en el organismo y les dimos una medalla. El reconocimiento llegó tarde, pero esa actividad gustó mucho. Las actividades *antiburocráticas* gustan mucho. (Entrevistada 7).

Teníamos vínculos extraburocráticos todo el tiempo. Rituales de cumpleaños; la fiesta de fin de año, un clásico. Fundamental, la presencia más personal con el equipo. (Entrevistada 9).

4.1.2. Planificación estratégica participativa

El segundo punto que sobresale en el repertorio de acciones que los entrevistados despliegan, en el marco de una *buena dirección*, es la *planificación de acciones*; en la cual se contemple no sola la participación de los trabajadores del área y las voces e intereses de actores externos a esta (en el sentido de no estatales), pero directamente impactados por la política sectorial.

De esta manera, una *planificación consultada y participativa* permite alcanzar los objetivos del área, porque ordena las acciones a seguir y genera lazos de comunidad entre quienes componen el equipo. Esto permite ir construyendo mayor legitimidad y garantía de éxito en la implementación de las políticas.

El mejor director no es quien sabe más del tema o sobre lo normativo. Todos los que trabajan en tu área tienen que conocer cuál es el trabajo, qué hace cada uno, qué se está haciendo, dónde se está yendo. Y hay que dedicarle tiempo a eso. Cuando planificás, todo el mundo sabe lo que va a pasar en cada mes. En mi caso particular, elaboro la propuesta anual de planificación y, luego, la comunico; pero también la consensuo para saber si es viable. Lo que no se transmite, no se hace visible, no existe. (Entrevistado 2).

Me sirvió planificar. Justo era verano cuando me tocó asumir el cargo, y aproveché todo el mes de enero para hacer una planificación muy detallada respecto de qué íbamos a hacer, con qué objetivos; detallando quién iba a hacer qué tarea, qué resultados esperábamos para cada una de las acciones. Todo ello con línea de tiempo y con qué presupuesto necesitaba para cada uno de los objetivos. Lo trabajé con los distintos equipos del área, incluso con el equipo administrativo; circuló con todo el personal para hacer esa planificación participativa, incluso con el equipo administrativo. Una vez que lo consensuamos, se lo presenté a la ministra. A ella le gustó la planificación. Y nos pusimos en marcha y lo pudimos hacer. Cumplimos lo planificado. Esa planificación ordenó al equipo, porque había que cumplir lo comprometido con la ministra. (Entrevistada 8).

Hay *laburo* de mucha gestión que es “político” para conseguir los recursos y otra parte, *más técnica*, que involucra la planificación, la gestión de los recursos humanos, la programación de acciones y la supervisión y el acompañamiento de todo eso, para que en un ciclo corto se pueda hacer. El desafío es en ese tiempo tan corto y que pasa tan rápido (y rogando que en el medio no pase nada excepcional), es generar un movimiento incremental para que, cuando haya terminado la gestión, *haya quedado algo*, estar un escalón más arriba. (Entrevistado 10).

Los entrevistados aludieron, insistentemente, sobre la necesidad de llevar a la práctica los dos principales componentes que Felcman y Blutman (2018) establecen para definir la *planificación estratégica participativa*: el *trabajo metodológico* para identificar puntos de partida y puntos de llegada esperables; y la deseable y enriquecedora *participación* de actores e intereses sociales relacionados con las áreas temáticas. Esta última arista requiere considerar las voces de distintos actores involucrados con las políticas, no sólo los más inmediatamente cercanos, sino también otros *externos* al programa, que pueden ser del mismo ministerio pero de otras áreas, o que se sitúan por fuera de los muros institucionales, habitando el territorio de la sociedad civil.

Seguir recomendaciones de auditoría, ponerlas en práctica, *laburo articulado* con distintas áreas. Mirada externa, dentro del mismo organismo, que te marque los errores. (Entrevistado 13).

En el Estado hay muchos actores participando de un mismo proceso (por ejemplo en relación al presupuesto). Ello requiere que tu gente entienda esa complejidad multiactoral y, al mismo tiempo, necesitás que las otras áreas, de las cuales dependes para que te provean una información, te manden a tiempo lo que solicitás. Para eso, hay que aceitar los vínculos que tienen que ver con la lógica de las organizaciones, necesitás establecer lazos; y que estos lazos se mantengan y trasciendan las gestiones. (Entrevistado 3).

4.1.3. Un termómetro social: la relación con otros actores

Con relación al repertorio de acciones que incluye llevar adelante una *buena dirección*, los distintos testimonios dan cuenta que, tanto para la planificación de las acciones a seguir como para implementar las políticas o para redefinir la agenda de trabajo, es preciso construir puentes e instancias en las cuales se institucionalice algún tipo de vínculo con esos actores.

Tenés que incorporar datos de contexto, datos globales, pero también la participación concreta de las áreas involucradas en la decisión, como las organizaciones sociales y comunitarias que tienen intereses concretos sobre los temas que uno tiene que decidir. Por ejemplo, una vez a la semana me juntaba con organizaciones que representaban a los jubilados e incorporaba en esas reuniones a distintos asesores, a la Directora de Tercera edad. Y en esas reuniones hablábamos temas diversos: qué les parecía, qué funcionaba, cómo estaba el sector, cuáles eran las nuevas demandas... Eso lo hacía para tener ese *inside*, esa temperatura frente a un tiempo que cambia permanentemente, para saber por dónde pasan las nuevas necesidades, por dónde hay que empezar a pensar los nuevos derechos y ver qué herramientas necesitas. (Entrevistada 6).

Los actores provinciales, con los cuales fuimos construyendo una muy buena relación, ayudaron también en la planificación, proponiendo algunas cosas que nosotros tomamos para delinear la propuesta de intervención. Y luego, esa gente esperaba con ganas que nuestros equipos fueran a las provincias, porque habían participado de algún modo de esa planificación. (Entrevistada 8).

Hay que tener mucha vinculación con los actores que participan del área en cuestión; por ejemplo, qué saben los actores provinciales del tema, que necesitan... Por eso tenés que tener idea y armar una agenda. Conocer las debilidades y oportunidades del área conjuntamente con otros actores. (Entrevista 9).

Aunque estos aspectos aludidos podrían vincularse con llevar a cabo una planificación estratégica participativa, resulta interesante *aislar* este elemento por un

momento, para remarcar que a la hora de diseñar objetivos para una determinada área, no sólo hay que hacerlo sobre la base de conocimientos técnicos o profesionales específicos de esta, sino que resulta primordial dedicar tiempo, espacio y recursos para trazar y mantener vínculos de modo sistemático con aquellos actores que, eventualmente, están atravesados por las políticas del sector.

Como cuarto punto de las acciones que creo imprescindible para un *buen director* es importante la relación con otros actores vinculados al tema por fuera del Estado (como los sindicatos, los empresarios, el sistema educativo, las organizaciones sociales). No hay que quedarse encerrado en el Estado. Hay que ver de qué manera el Estado se vincula con esos otros sectores. Hay que abrirse a la sociedad. (Entrevistado 11).

Esa comunicación con actores de la sociedad civil no sólo es recomendable para mantener actualizada la agenda, atender reclamos y garantizar la implementación de las políticas, sino también para anticipar o destrabar posibles obturaciones que algunos actores podrían realizar si se ven amenazados de algún modo por la intervención estatal.

Generar un buen marco de trabajo significa que el plan de trabajo se pueda desarrollar; y que no sea obstaculizada por actores que, eventualmente, puedan estar o sentirse afectados o amenazados por esta. Eso hay que destrabarlo. Esos actores pueden ser otros sectores del mismo Estado nacional, actores provinciales o sectores educativos. En Argentina, como la educación es aplicada por las provincias, hay que generar buen vínculo con esos actores. (Entrevistado 10).

4.2. Aptitudes y competencias deseables para una *buena dirección*

Otra dimensión que interesaba conocer, según la experiencia de las personas entrevistadas, radicaba en identificar cuáles son aquellas aptitudes/competencias deseables y que, de algún modo ellos mismos portan en clave de un estilo personal que les permitió construir un buen equipo de trabajo; además de, desarrollar y ejecutar exitosamente tanto la planificación estratégica participativa (a la que se aludió con anterioridad), como la vinculación con los otros actores sociales extra-estatales.

La *capacidad de escuchar* atenta y empáticamente a los otros es el rasgo característico más referido en las respuestas; ello se extiende al equipo de trabajo, a los colaboradores más inmediatos y a los otros actores inter y extra dependencia. Esta habilidad forja una sinergia positiva, porque construye lazos de confianza, respeto, seguridad, reconocimiento y validez para la organización.

Tener amplitud contagia a la gente. Aceptar las posiciones y opiniones del otro, tener flexibilidad. Aceptar que las ideas del otro pueden ser superadoras de tu propia idea; y que esto puede lograr un mejor trabajo. No puedes tener una visión autista, sino una visión compartida. El omnipotente se queda solo. (Entrevistada 1).

Generar consensos permanentes. Reconocer las expertises de la gente del equipo. Considerar las opiniones, tratar que las decisiones sean compartidas. Reconocer las habilidades de las personas que conforman el equipo. En la medida que la gente se siente parte de algo, parte del proceso, que las ideas son escuchadas y están presentes en las decisiones, se compromete con el trabajo. Buscar las habilidades de cada persona, identificar dónde esa persona se puede desenvolver mejor. (Entrevistado 2).

Esas aptitudes de escucha y diálogo, vinculadas tanto a los roles de liderazgo, como a los de difusión y enlace (en los términos de Mintzberg), contribuyen a construir propuestas de abordaje de modo consensuado; y, además, permiti-

ten conocer a la gente que compone el equipo de trabajo. Ese conocimiento detallado, profundo y sistemático posibilita tomar decisiones sobre el rol y la tarea que ejerce cada quien, permite premiar de un modo simbólico, ya que en el Estado es bastante complejo hacerlo en términos materiales.

Que la gente pueda desarrollar sus capacidades dentro de las limitaciones existentes. Todas las personas tienen algo que dar, lo importante es potenciar eso y que se sientan cómodas. Tratar de utilizar premios para aquellos que se preocupan y proponen escuchar, y valorar la iniciativa. (Entrevistado 3).

Escuchar a la gente, confiar en su trabajo. Hacer sentir que importa lo que hacen, porque primero somos personas. Valorar ese plano para darle un espacio a la persona. Tener en cuenta cómo dividimos las tareas y que, más o menos, todos tengamos la misma carga laboral. Que sepan, de ante mano, cuáles son las expectativas respecto de su trabajo. (Entrevistada 4).

Hay que poder hablar. La escucha, que quizás es lo que más cuesta cuando tenés que cumplir con tu cargo de funcionario, es muy importante. Tenés que escuchar a los empleados de planta. Cuando tenés capacidad de escucha, encontrás qué puede aportar cada uno. Nadie quiere estar sin tarea, todos quieren hacer algo productivo. Yo intenté hacerlo todo lo que pude y mantener un contacto fluido con ellos. (Entrevistada 8).

La importancia de saber escuchar resulta significativa, asimismo, en relación a otros colegas/actores de la misma institución o por fuera de ella. Ese saber escuchar, se torna vital para construir vínculos de confianza y redes informales que inciden y potencian la obtención de los resultados esperados. Esa habilidad de saber escuchar a otros que no están en el mismo ámbito espacial de trabajo, pero que están vinculados a las políticas de un modo muy directo. La necesidad de conocer qué piensan, qué demandan del Estado unida a la de incluir y contemplar sus opiniones surgió principalmente en aquellos testimonios en los cuales los directores se desempeñan en áreas de política sectorial, con un nivel de implementación muy concreto en clave territorial (como en Cultura, en Trabajo y en la Anses).

Buscar aliados para implementar ciertas políticas. Hay que *tejer* muchos vínculos con otros actores. Cuando implementas un programa nuevo, necesitas que la institución asuma como propio ese programa, que se entienda su trascendencia y su valor. Y eso se logra a través del intercambio con esos otros actores, a través de la capacitación y el vínculo con quienes tienen cargos de responsabilidad. Vas generando una red invisible con personas de responsabilidad que luego podrá transversalizar la política. Esa red de participación, de construcción de consenso que, además, te permite ir ajustando permanentemente. (Entrevistada 6).

No cerrarse solo a escuchar a gente de la política, sino abrirse a hablar con especialistas referentes en el tema. La voz de los tipos que están mirando desde otro lugar, de afuera de la gestión, gente que puede aportar porque tiene experiencia en el área temática. Porque la gestión *te aplasta* o te *chupa*, y si no tenés estrategias para salir de la coyuntura, perdés visión. Hay que tener un ida y vuelta con el afuera, una especie de equipo ampliado. No hablo de académicos, sino gente del sector que entiende del tema. Hay que organizar el trabajo en función de las propuestas que todo el mundo te acerca. Convocar a todos. (Entrevistada 9).

No hay cerrarse. Yo escuchaba los reclamos de los actores no tanto porque queríamos proponer, sino que, por aquel momento (está refiriéndose a los años 2003-2004,) más que proponer teníamos que responder a los reclamos de los distintos grupos sociales. En función de lo que reclamaban tratábamos de articular políticas que contemplasen esos pedidos. (Entrevistado 11).

Asimismo, además de la capacidad de escuchar a los distintos actores inter y extra estatales, es preciso contar con la habilidad de poder contextualizar dónde está parado ese director; esto conlleva a recuperar la historia de la institución, conocer qué se hizo anteriormente, qué características portan quienes la habitan, cuáles son sus conflictos, etc.

Tenés que generar un buen análisis de contexto, en el sentido de entender dónde estás, hay que poder situarse. Porque cuando entendés dónde estás,

comprendés mejor el momento político general, el momento político del lugar donde estás, la historia de esa institución, la historia del personal... Eso te permite poder definir qué se puede hacer y con quiénes. Luego, necesitás hacer un análisis de contexto más amplio que te permita contextualizar en qué parte del Estado te encontrás, cuál va a ser el ámbito social y comunitario en el que te vas a tener que manejar para ir viendo qué otros recursos por fuera del Estado podés articular. (Entrevistada 6).

Tenés que conocer el tema, estar bien informado. Saber decir que no, si te quieren poner en un área que no entendés, no sabés o no te gusta. Estar donde puedas realmente aportar algo. Tenés que recuperar la historia del lugar, quiénes son, cuáles son los conflictos de ese lugar... No es que las áreas nacen cuando uno llega, sino que son preexistentes como las relaciones, los trabajos. (Entrevistada 9).

En definitiva, la construcción y cultivo de las relaciones interpersonales, tanto en relación con el equipo de trabajo más inmediato, como con otros actores que interseccionan con la política sectorial de cada área, emerge como una capacidad que deberían portar quienes dirigen.

Si retomamos la definición de capacidades estatales mencionada al comienzo de este documento, este aspecto estaría refiriendo a una de sus dimensiones sustantivas: la ponderación y el ejercicio de la capacidad política que resulta imperativa a construir por parte de las burocracias político-técnicas. En términos de Evans (1992), esto consistiría en la construcción de una *embedded autonomy* y que Moro recupera para sostener que “la capacidad técnica por sí sola no garantiza la efectividad de las políticas, se necesita también llegada, referentes, instituciones, o espacios significativos que funcionen como vínculo y vehículo de las acciones planificadas” (Moro, 2000: 118).

4.3. Los directores: ¿de carrera o cambiantes al ritmo de las gestiones?

Otra dimensión incluida en la investigación estuvo referida a la dinámica de renovación de funcionarios, que suele acompañar los cambios de gestión; aspecto éste muy característico en el Estado Argentino

Pare ello, se consultó a los entrevistados qué opinión les merecía ese aspecto. La reacción a esta pregunta fue de cierta duda antes de responder; luego de meditar unos minutos la respuesta, emergió cierto consenso. Para el caso de las direcciones simples, los entrevistados consideraron que resultaría saludable que pudieran permanecer en sus cargos independientemente de los cambios de gestión. También señalaron como un tema pendiente en el Estado, la producción/construcción sistemática de cuadros político-técnicos; que tengan una identificación con lo público- estatal, que conozcan el Estado y su normativa, que sepan conducir equipos, que (re)conozcan la historia de la(s) dependencia(s) y que guarden una *memoria institucional*. Estas distintas habilidades/competencias/capacidades no necesariamente se traen consigo a modo de un talento natural, sino que pueden constituir el resultado de un aprendizaje organizado desde el propio aparato estatal.

En algunos testimonios, las apreciaciones recién descritas se hacen extensivas hacia los cuadros de dirección nacional; consideran que la permanencia de esos mandos medios debiera producirse más allá de los cambios políticos, así como la necesidad de acceder a esas instancias de conducción a través de concursos. Esos puestos, una vez concursados, debieran renovarse con cierta periodicidad, de tal modo que permitan un acceso meritocrático a ellos.

Obtener determinados perfiles lleva su tiempo. Tenés que dedicar tiempo para la formación de cuadros. No se puede designar a alguien y *ver qué onda*. Es necesario fomentar una carrera en el Estado. No sólo de formación obligatoria, también hay que proporcionar cursos de inducción y tener exámenes para acceder a determinados cargos. Aunque no creo que en esos cursos la gente

aprenda a ser jefe, en cambio, sí le pueden permitir incorporar habilidades vinculadas a la comunicación o la planificación. Pero la división no pasa tanto por si la persona viene por un nombramiento político o es de carrera. Ahora, hay que buscar mecanismos que vayan construyendo ciertos perfiles. Incluso estos cursos, sobre todo, tendrían que estar dirigidos al personal político, porque son las áreas que más problemas tienen con el personal a la hora de la gestión; porque hacen y deshacen *a su gusto*. (Entrevistado 2).

No tengo una opinión formada al respecto. Yo siempre bromeaba con esto, diciendo que hay que defender la visión weberiana de que nosotros (el personal, los directores) somos el Estado, y los gobiernos van y vienen. Tenía esa visión, pero eso estaba en relación con mis intereses y mi propia supervivencia. No lo tengo claro, aunque creo que tiene que haber memoria histórica institucional; y, al mismo tiempo, los cambios pueden ser buenos también. De todos modos, hay que permitir que los cuadros medios se consoliden; y la misma perdurabilidad tendría que implicar revalidar capacidades y conocimientos, actualizarse. (Entrevistado 5).

Hasta un rol de director deberías tener estabilidad. Es la punta que articula el conocimiento técnico y que te da la posibilidad de expresar, en términos materiales, la decisión política. Porque se va acumulando una *expertise*, un conocimiento; vas conociendo a tus pares de los otros ministerios. Tenés la posibilidad de generar una respuesta del Estado frente a contingencias/coyunturas/cambios, mucho más dinámica y mucho más ajustada a los requerimientos. Poder garantizar cierta continuidad a esos directores tiene que ver con la fortaleza del Estado, la carrera dentro del Estado. El Estado tiene una historia y una continuidad. Las políticas públicas las sostienen las personas que pertenecen a la planta permanente, por lo que sería interesante que los directores también permanezcan a esta. (Entrevistada 6)

No sé, todo tiene sus pros y sus contras. La idea de hacer carrera, de concursar es buena; y es muy importante para el Estado. Pero a la vez, si eso no tiene cierta flexibilidad de pensarlo y si, además, la realidad política cambia dema-

siado, un director se ve en situaciones muy difíciles de sostener. Y, por otro lado, la cuestión de los cargos inamovibles no siempre es buena; a veces pasan cosas que hacen que las personas pierdan interés, que se peleen políticamente, etc. Por lo que la renovación también es buena. A veces, es buena la movilidad. (Entrevistada 8).

La lectura de las respuestas da cuenta que retener a quienes reúnen mayores aptitudes profesionales y de conducción para ciertos puestos y áreas temáticas, además de la necesidad de tener una visión de largo plazo en el Estado en relación con su planta de trabajadores en general, tendría que ser un elemento suficiente para que esas personas permanezcan en sus puestos, más allá de los cambios de gestión. *Cuidar todo lo posible la cuestión republicana más allá de la identificación con la gestión*, sostiene el entrevistado 11. Esto sirve para sintetizar la necesidad y el desafío que se plantea y se espera del Estado en relación con los cargos de dirección.

4.4. ¿Directores capacitados?

Otro aspecto que se indagó entre los entrevistados fue acerca de si los directores debieran tener algún tipo de capacitación específica para llevar adelante su tarea.

Hay gente que llega a un cargo de dirección sin tener preparación alguna. Un director nuevo podría hacer un curso relacionado con el manejo de habilidades ligadas a la conducción del personal; esto le permitiría adquirir ciertas competencias vinculadas a ello. Hay gente a la que le cuesta comunicar. Cursos de liderazgo, de comunicación, de cómo compartir la visión y misión de la institución, de cómo poder visualizar el desarrollo de la carrera tanto personal como del equipo. No *todo el mundo* llega a ese lugar teniendo esas competencias. Hay que valorar el potencial de tu gente, saber cómo evaluar el desempeño de alguien, saber qué perfiles necesitas para tu área. Hay trabajos que para el

cargo de director requieren *tener la cabeza abierta*. Habría que hacer un análisis tipo FODA⁹, que te ayude a ver con qué contás, que necesitás. (Entrevistada 1).

Conocer el Estado, cuáles son sus funciones, cuál es la normativa que rige sus procedimientos, cuál es su rol con relación a la sociedad, por qué implementa políticas públicas, a quiénes van dirigidas y con qué objetivo. Estas cuestiones constituyen el principal nudo de capacitación que cualquier persona que acceda a un cargo de dirección debería tener.

El punto número uno de la capacitación que necesitan los directores es una formación general sobre el Estado. Cualquier director tiene que entender cómo funciona en general, más allá de la especialidad del área que le toque dirigir. Tiene que conocer las normas de la administración pública acerca de los empleados, los recursos, cuál es la responsabilidad de los funcionarios públicos, cuáles son sus obligaciones en materia de transparencia. Tenés que conocer la ley de procedimiento administrativo y poseer formación para poder desarrollar esas competencias. Ahora, ese director necesita que alguien lo apoye en su tarea, que no se sienta solo. (Entrevistada 1).

Estaría bien aprender o tener alguna capacitación sobre temas que aprendí a lo largo de estar tantos años en la administración pública. Por ejemplo: qué es la administración pública; o el conocimiento de las leyes que rigen al Estado. Cuando sos funcionario, además de tener la firma, ejecutás el presupuesto nacional; por lo tanto, es una función ejecutiva y la tenés que hacer bien. Si no entendés bien cada procedimiento, cómo se hace o qué necesitás, tu gestión va a ser mala; porque vas a depender del criterio de otro. Tenés que conocer

9 El análisis FODA (Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas) al que hace referencia la persona entrevistada, se trata de una herramienta utilizada en distintos ámbitos (empresariales, de políticas públicas o educativo) para trazar una situación de partida o diagnóstico a partir del cual determinar posibles caminos de intervención/resolución, para posteriormente, llevar a la práctica alguna de las alternativas seleccionadas.

y, además, contar con las herramientas básicas de la administración pública. (Entrevistada 8).

Tendría que haber capacitación en formación política y también en administración y organización del sector público. Una mirada general de lo que es administrar y gestionar organizaciones en el ámbito del Estado. Tendría que ser obligatoria, porque los directores son una pieza clave de la burocracia estatal. Habría que consolidar una estructura de carrera, en el Estado, con cierto profesionalismo; y que ésta mantenga ciertas continuidades más allá de las gestiones. (Entrevistado 10).

Un director tiene que conocer las normas y leyes que reglamentan el funcionamiento del Estado. Tiene que tener idea de cuáles responsabilidades le competen al cargo, y hasta qué punto se compromete al colocar su firma. La capacitación vinculada a estos temas tendría que ser obligatoria. (Entrevistada 11).

Vinculado con lo anteriormente expuesto, la capacidad de *saber comunicar* al equipo lo que se espera en relación con los objetivos y *conducir* virtuosamente para ensamblar objetivos-tareas-resultados no son habilidades/capacidades que *hay que tener naturalmente*, sino que se pueden aprender. Esto es desarrollar, potenciar y cultivar el ejercicio de *habilidades blandas*¹⁰, tal como lo refiere alguno de los entrevistados. Y este aspecto debe formar parte de los objetivos político-técnicos de la agenda estatal.

Es necesario dotar a quienes dirigen con determinados elementos para el entendimiento. Despegarse del conocimiento propio de la materia/tema/área que te toca dirigir y saber trasladarse a *cómo hacer que esto funcione*. Entender el contexto, utilizar buenos canales de comunicación, actualizarse permanentemente, saber armar equipos de trabajo, planificar, etc. Cómo le puedo pedir

10 Se denomina de ese modo a determinados atributos de las personas que posibilitan actuar de manera efectiva a través de la combinación de ciertas destrezas; estas permiten construir una buena interrelación hacia el resto de las personas con las que se convive laboralmente (Paredes Leal, S., 2020).

a alguien resultados, si no le dije o le expliqué qué esperaba que haga. Es el desarrollo de lo que se conoce como *Habilidades blandas*. (Entrevistado 2).

La capacitación tendría que ser obligatoria. Yo la recibí cuando concursé en el año 2018 y ya hacía unos cuantos años que era director. Si bien es verdad que se aprende mientras se va ejerciendo la función, fui aprendiendo a los *tumbos*, de modo autodidacta. Estas cuestiones tendrían que formar parte de capacitaciones para todos. Y para los directores, además, debería haber una capacitación específica. Dirigir equipos de trabajo no se aprende en la facultad, no te lo enseñan. (Entrevistado 3).

Hay falta de conocimiento en quienes dirigen sobre procedimientos por fuera de su área temática específica. Se necesita tener herramientas para saber cómo conducir al personal. Faltan elementos para saber cómo ejercer el liderazgo, cómo organizar el trabajo, cómo distribuir trabajo y no recargar siempre a los mismos. Tendría que haber cursos de inducción donde se trate todo acerca del Estado y la relación al equipo. (Entrevistada 4).

Además de conocer el Estado, cuál es *función política* respecto de la sociedad, cuáles normas lo rigen, cómo conducir equipos y ejercer el liderazgo, resulta significativo que los directores puedan planificar entendiendo ese contexto general y relacional con el equipo de trabajo. Para llevar a cabo esto último, resulta necesario no sólo poseer conocimientos vinculados con la planificación, sino también con aspectos más *técnicos* relacionados al manejo del presupuesto y de los recursos tecnológicos. Asimismo, se debe considerar a otros actores sociales que pueden ser de la misma u otra dependencia estatal, así como actores sociales extraestatales, tal como se ha referido con anterioridad.

Los directores tendrían que tener una formación en *alta gerencia*, que esté enfocada en visualizar su rol en relación con vínculo estratégico y táctico que se mantiene con las demás funciones políticas del Estado. Además, debieran asumir que ellos o sus direcciones están formando parte de una estructura gerencial que tiene que lograr que ese Estado cumpla con sus objetivos y que

esa administración gubernamental surge de un proceso eleccionario. . Toda esta lógica que tiene que ver con entenderse como un actor estratégico y no estrictamente como un funcionario. Hay que entender que sos un técnico al servicio de un gobierno que surge de un proceso electoral, más allá de las funciones generales del Estado. (Entrevistado 5).

La capacitación es fundamental. Tener alguna capacitación significa que esa persona desarrolló un método, que puede tener una visión abierta para aprender. Esto solo se da en un proceso de formación y aprendizaje, por lo que tiene que llevarse adelante un proceso de inducción. (Entrevistada 6).

La capacitación tiene que brindar conocimiento previo sobre la realidad y herramientas para la vinculación con otros sectores sociales relacionados con la temática. Esto es para vincularse mejor, para poder tener buena relación con esos distintos actores. (Entrevistado 11).

La capacitación tendría que ser sobre la formación y la conducción de equipos, el liderazgo y las nuevas tecnologías. Sobre manejo de equipos, formación de equipos, liderazgo, nuevas tecnologías. Aunque en realidad, la capacitación permanente tendría que ser para todos, no solo para los directores. Habría que propiciar reuniones entre las áreas dentro de un mismo ministerio y entre los ministerios. Eso permite compartir los recursos de cada programa y dependencia, que no haya superposición de recursos y esfuerzos, sino que haya complementariedad. (Entrevistada 13).

Los entrevistados sugieren que estos distintos aspectos debieran constituir no sólo un punto obligado de los cursos de inducción, sino también parte de una propuesta holística de formación, por parte del Estado, cuyo objetivo sea el de fundar una escuela que genere cuadros político-técnicos sólidos, en condiciones de asumir la dirección de áreas específicas formados y capacitados y acompañados en ese proceso.



Conclusiones

El presente documento de trabajo se originó en primer lugar, en la inquietud vinculada a qué acciones y habilidades/competencias forman parte de una “buena dirección” en el ámbito estatal y, en segundo lugar a, si existe una *gramática* particular y específica en el despliegue de la actividad directiva en el Estado. Entendiendo por *gramática* tanto las diversas capacidades como el manejo de una *técnica* que se practica cotidianamente y que está relacionada con el conocimiento de las reglas que la pautan y al escenario normativo (Luci, 2016: 38).

Al inicio del documento, se mencionaba que de existir un corpus práctico de conocimiento identificable entre quienes dirigen, se buscaba *aislar* y *operacionalizar* algunas de sus características.

Luego del análisis realizado, se considera que efectivamente las apreciaciones, representaciones y prácticas de quienes desempeñan cargos de dirección en el Estado permiten hablar de la existencia de una *gramática directiva del estado*; esta fue emergiendo y trazando sus geografías a medida que se analizaban las experiencias de los entrevistados. Esa *gramática* no está formalizada en manuales operativos o en cursos de inducción planteados por las áreas de recursos humanos; pero se practica de un modo informal entre quienes despliegan, a lo largo de los años, una *buena dirección* en las dependencias del Estado nacional.

¿Cuáles son los componentes de esa *gramática directiva del Estado*?

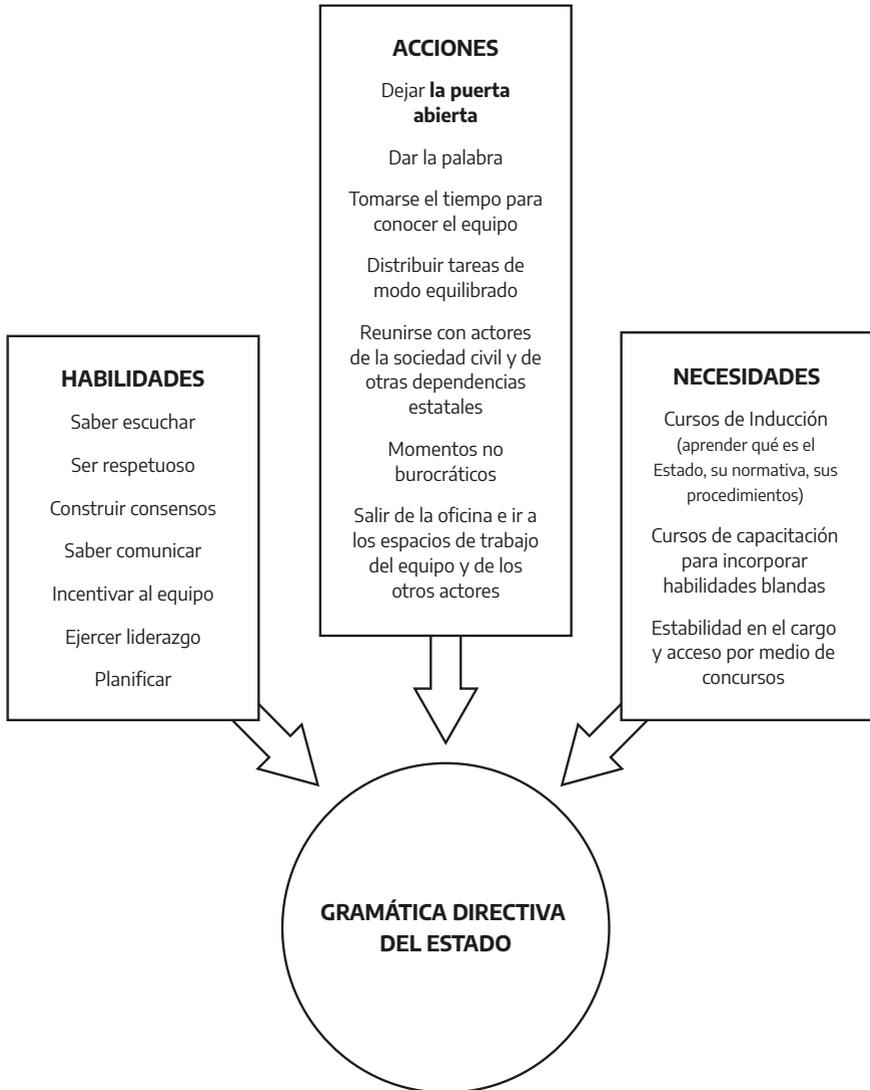
A grandes rasgos se compone de: I) el despliegue de ciertas *habilidades blandas*, como escuchar, conocer, ser respetuoso, dejar *la puerta abierta*, dar la palabra y discutir, participativamente, acerca de los problemas del área y sus resoluciones; II) acompañadas de un conjunto de *acciones* que arrojan buenos resultados a la hora de evaluar la gestión de dirección realizada; tales como organizar tareas de un modo equilibrado y consensuado con el equipo de trabajo y dentro de él, compartir con ellos momentos extraburocráticos, desarrollar y ejecutar una planificación estratégica participativa.

Esa *gramática directiva del Estado* posibilita la creación de una *visión compartida* entre quien dirige y los que son dirigidos; esto comulga de un modo virtuoso para atender a los objetivos de las políticas públicas y otorga coherencia a actividades dispares (Felcman y Blutman, 2018). Además, esa *gramática* comprende la construcción de puentes con otros actores sociales vinculados/interpelados/atradesados por las políticas sectoriales.

Pero esa *gramática* no surgió espontáneamente, constituye el resultado de una extensa trayectoria que estos directores han ido construyendo mediante ensayo y error, aprendiendo de su propia práctica; a partir de la cual fueron diseñando un manual *informal* que contempla qué, cómo y con quién cumplir con los objetivos encomendados.

Por estas diversas cuestiones, emerge como propuesta la importancia de desarrollar acciones concretas para que ese aprendizaje no constituya un mero voluntarismo personal, sino que se transforme en un objetivo político vinculado a reforzar las capacidades estatales. Es decir, que el Estado formalice, de algún modo, esa *gramática directiva* a través del impulso de acciones de capacitación, en las que

se genere una escuela de la cual egresen, permanentemente, directores con tales habilidades y capacidades.



Referencias bibliográficas

- Aguado García, D., Lucía, B., Arranz, V. (2008). Análisis empírico de la relación entre Competencias y Rendimiento en Mandos Medios. Una aproximación inicial. *Revista de Psicología Social Aplicada*, vol. 18, n. 2.
- Araujo Cabrera, Y., García Falcón, J. M. (2001). Factores explicativos de las diferencias en el ejercicio de roles directivos: una aplicación empírica en *Cuadernos de economía y dirección de la empresa*, n. 9.
- Danani, C. (1996). Algunas precisiones sobre la política social como campo de estudio y la noción de población objeto. En Hintze, S. (Org.), *Políticas sociales. Contribución al debate teórico-metodológico*. CEA-CBC. Universidad de Buenos Aires.
- Estévez, A. (2020). Ostracismo organizacional: tipología y etapas. *CUINAP*, año 1, n. 1.
- Escolar, C. (2000). La investigación en geografía. Epistemología de la construcción de datos. En Escolar, C. (Comp.), *Topografías de la investigación. Métodos, espacios y prácticas profesionales*. Eudeba.
- Fassio, A. (2018). Reflexiones acerca de la metodología cualitativa para el estudio de las organizaciones. *Ciencias Administrativas*, n. 12.
- Felcman, I. y Blutman, G. (2018). La planificación estratégica participativa. Conceptos e instrumentos para nuevos modelos de gestión pública. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, vol. 7, n. 14.
- Guimenez, S. (2018). Repensando las capacidades estatales en el período 2003-2015. Un camino intermedio entre la autoconvicción y la inercia burocrática.

Ponencia presentada en las I Jornadas Democracia y Desigualdades organizadas por la Universidad Nacional de José C. Paz

- Leal Paredes, M. (2020). Competencias blandas en los gerentes de proyecto de las organizaciones. *RES NON VERBA*, vol. 10, n. 1.
- Longo, F. (septiembre de 2002). Institucionalizar la gerencia pública: retos y dificultades. Ponencia presentada en el Primer Congrès Català de Gestió Pública, Barcelona
- Luci, F. (2016). *La era de los managers: hacer carrera en las grandes empresas del país*. Editorial Paidós.
- Minztberg, H. (1983). *La naturaleza del trabajo directivo*. Editorial Ariel.
- Moro, J. (2000) Problemas de agenda y problemas de investigación. En Escolar, C. (Comp.), *Topografías de la investigación. Métodos, espacios y prácticas profesionales*. Eudeba.
- Morris, A. (diciembre de 2017). ¿Basta solo con liderazgo? Roles y Desafíos de Ejecutivos de Organizaciones Estatales. *Ciencia & Trabajo*, vol.19, n.60, pp.137-142.
- Pagani, M. L. y Eray Arce, M. (2017). El análisis de las organizaciones estatales. Un recorrido por distintos enfoques teóricos y metodológicos. En Camou, A. y Pagani, M. L. (Coords.), *Debates teóricos y metodológicos actuales sobre las políticas públicas, Estado y Políticas* n. 1 (pp. 53-92). Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad Nacional de La Plata. Recuperado de <http://libros.fahce.unlp.edu.ar>
- Repetto, F. (28 al 31 de octubre de 2003). Capacidad estatal: requisito necesario para una mejor política social en América Latina. *VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Panamá.
- Sanchez Manchola, I. D. (2009). *Estilos de dirección y liderazgo en las organizaciones: propuesta de un modelo para su caracterización y análisis*. Editorial Universidad del Valle.
- Sautú, R. (2003). *Todo es teoría. Objetivos y métodos de investigación*. Editorial Lumiere.

Sotelo Maciel, J. (2013). Planificación, desarrollo y capacidad política: Desafíos de América Latina en el siglo XXI. *Revista Estado y Políticas Públicas*, n. 1.

CUINAP | Argentina, Cuadernos del INAP

Año 1 N.º 21, 2020.

Instituto Nacional de la Administración Pública

Av. Roque Sáenz Peña 511, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina.

CPA: C1035AAA Tel.: 4343 9001 int.: 410

Correo electrónico: cuinap@jefatura.gob.ar

ISSN 2683-9644

Editor responsable

Alejandro M. Estévez

Idea original

Carlos Desbouts

Edición y corrección

Juan Sala Clara

Arte de tapa

Roxana Pierri

Federico Cannone

Diseño y diagramación

Edwin Mac Donald

Las ideas y planteamientos contenidos en la presente edición son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no comprometen la posición oficial del INAP.

INAP no asume responsabilidad por la continuidad o exactitud de los URL de páginas web externas o de terceros referidas en esta publicación y no garantiza que el contenido de esas páginas web sea, o continúe siendo, exacta o apropiada.

Los Cuadernos del INAP y su contenido se brindan bajo una Licencia Creative Commons Atribución-No Comercial 2.5 Argentina. Es posible copiar, comunicar y distribuir públicamente su contenido siempre que se cite a los autores individuales y el nombre de esta publicación, así como la institución editorial.

El contenido de los Cuadernos del INAP no puede utilizarse con fines comerciales.

Esta publicación se encuentra disponible en forma libre y gratuita en:

<http://publicaciones.inap.gob.ar/>

JULIO 2020.

Secretaría de
Gestión y Empleo Público



Jefatura de
Gabinete de Ministros
Argentina