

Revista
Venezolana de Gestión Pública
Grupo de Investigación de Gestión Pública
Año 1 No. 1
Universidad de Los Andes
Mérida-Venezuela. Enero-Diciembre 2010

DESAFÍOS Y COMPETENCIAS PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA ALTA DIRECCIÓN PÚBLICA EN ARGENTINA*

*Mercedes Iacoviello, Diego Pando,
Nélida Mendelson y Sebastián Essayag*

RESUMEN

En este trabajo se muestra los hallazgos de un levantamiento de necesidades de capacitación y desarrollo de competencias, realizado a partir de una muestra de funcionarios públicos argentinos que se desempeñan a nivel nacional, provincial y municipal. Se utilizó un enfoque cualitativo (típico de los estudios exploratorios y descriptivos). Las principales técnicas de recolección de datos fueron una serie de entrevistas semi-estructuradas, individuales y de grupos focales con funcionarios públicos, durante septiembre y octubre de 2008. Las entrevistas se realizaron en las oficinas de los funcionarios, mientras que las de los grupos focales se desarrollaron en las instalaciones de la Universidad. Los funcionarios fueron seleccionados utilizando como criterio la información crítica que se presume manejan, a partir de los posiciones que ocupan y en función de su experiencia y trayectoria en la

* Una versión preliminar de este trabajo fue presentada en el V Congreso Nacional de Administración Pública, organizado por la Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública (AAEAP), San Juan, mayo de 2009.

gestión pública, además de ser los máximos responsables de los procesos de toma de decisión en sus áreas de desempeño. Se concluye que un proyecto de formación para altos funcionarios de la administración pública deberá fortalecer cuatro competencias: liderazgo, relaciones interpersonales, gestión organizacional y manejo de entorno. Así como los siguientes ejes temáticos: formulación y análisis de las políticas públicas; estrategia, planeamiento y gestión en la organización pública; y gestión de las personas y liderazgo público.

Palabras clave: Diagnóstico, competencias, formación, alta dirección pública, Argentina.

ABSTRACT

This paper demonstrates the findings of a training needs and skills development survey carried out from a sample of Argentine public officials who serve at the national, provincial and municipal levels. We used a qualitative approach typical of exploratory and descriptive studies. The main techniques of data collection was a series of semi-structured individual and focus groups interviews with public officials, during September and October 2008. Interviews were conducted in the offices of officials, while the focus groups were conducted in university facilities. The officials were selected by using critical information criteria that is was presumed they handle given their positions and in light of their experience and track record in governance, in addition to being the most responsible for decision-making processes in their performance areas. We conclude that a training project for senior government officials should strengthen four competencies: leadership, interpersonal relations, organizational management, and environment management, as well as the following topics: development and public policy analysis, strategy, planning and management in public organization and personnel management and public leadership.

Key words: Assessment, competencies, training, high public address, Argentina.

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo explora y describe las necesidades de capacitación y las competencias necesarias de los funcionarios públicos argentinos que se desempeñan en los niveles nacional, provincial y municipal. Esta iniciativa se inserta en el diseño de un programa de formación dirigido a la Alta Dirección Pública (en adelante, el Programa) a llevarse a cabo en 2010 en las instalaciones de la Universidad de San Andrés (Argentina)¹.

En primer lugar es preciso destacar que el Programa apunta a fortalecer las habilidades de conducción y gerenciamiento de la Alta Dirección Pública (ADP) y, en este sentido, los propósitos fundamentales que guían su diseño son, por un lado, contribuir, a través de las actividades de capacitación y formación a que los receptores adquieran y apliquen críticamente un conjunto de herramientas que contribuyan a mejorar la gestión pública en sus ámbitos de trabajo y a hacer más eficiente el proceso de toma de decisiones. Asimismo, con la implementación del programa se intenta generar espacios de discusión que promuevan la conformación de redes informales entre aquellos que ocupan cargos directivos y de reflexión sobre las temáticas que les resultan claves. Finalmente, el Programa busca también fortalecer los roles de liderazgo de la ADP en su función de multiplicadores del cambio organizacional en el sector público.

En segundo lugar, debemos considerar que el diseño y la posterior implementación del Programa se sustentan en una concepción de la capacitación entendida como un proceso social complejo que va más allá del aprendizaje de determinadas rutinas y su transferencia a la tarea. En este sentido, el enfoque aquí utilizado considera críticas las expectativas de los actores involucrados, los contextos en los cuales se desempeñan y las culturas organizacionales en las que están inmersos, dado que

1 En el Anexo II del presente informe se incluye el listado de los funcionarios entrevistados.

esta información impacta sobre la estructura, diseño y consecuencias posteriores del programa de capacitación (Gore, 2003). Así, las demandas planteadas originalmente por los entrevistados, en tanto referentes en la materia, son críticas para el diseño del Programa.

En tercer lugar, la metodología implementada para el logro de los objetivos ha sido de enfoque netamente cualitativo (típico de los estudios exploratorios y descriptivos). Las principales técnicas de recolección de datos consistieron en la realización de una serie de entrevistas semi-estructuradas individuales y de grupos focales con funcionarios públicos, durante los meses de septiembre y octubre de 2008, coordinadas por un equipo de profesionales expertos en gestión pública de la Universidad de San Andrés. Las entrevistas se realizaron en las oficinas de los funcionarios, mientras que las de los grupos focales se desarrollaron en las instalaciones de la Universidad. Los funcionarios fueron seleccionados utilizando como criterio de inclusión la información crítica que se presume manejan, a partir de los posiciones que ocupan y en función de su experiencia y trayectoria en la gestión pública además de ser los máximos responsables de los procesos de toma de decisión en sus áreas de desempeño. El involucramiento de los participantes desde la etapa de identificación de necesidades pretende lograr un consenso básico respecto del proyecto de capacitación, generando espacios para la construcción paulatina de una visión compartida (Pulido en Iacoviello y Zuvanic, 2006). Esta información permitió orientar, en el corto plazo, el diseño del programa y validarlo en su etapa inicial, tomando en consideración las problemáticas que emergen del relevamiento.

Las entrevistas y grupos focales se iniciaron con una introducción por parte del equipo de relevamiento acerca del programa mentado, sus objetivos y lineamientos generales. Luego, se les solicitó que se presentaran ante el resto del grupo y comentaran acerca de su función, cargo y responsabilidades e identificaran a continuación la población objetivo que según su opinión debiera ser la eventual receptora de los contenidos del Programa. Los entrevistadores buscaron orientar

las entrevistas hacia una discusión acerca de la visión estratégica que tienen los funcionarios sobre el rol de la ADP para luego avanzar en un diagnóstico respecto de los principales desafíos que hoy enfrentan desde las posiciones que ocupan. A continuación, se los invitó a reflexionar acerca del rol que ejerce la ADP. Por último, se relevaron las necesidades y contenidos de capacitación y las expectativas que tienen respecto de un programa y su modalidad de implementación².

ALGUNAS CONSIDERACIONES CONCEPTUALES

La llamada Nueva Gerencia o Gestión Pública o *New Public Management*, en su denominación anglosajona, se sostiene bajo un paradigma que está orientado a incrementar la eficacia y la eficiencia de la administración pública y busca redefinir las modalidades de gestión en la misma, poniendo mayor énfasis en la calidad de los resultados y en la medición de desempeño antes que en los procesos burocráticos y administrativos. Bajo este paradigma, Mark Moore en “Gestión estratégica y creación de valor en el sector público” (1998), analiza algunos conceptos en el marco de una estructura de razonamiento práctico que supone una guía para el gestor público.

El autor propone pensar en los directivos públicos como exploradores que intentan descubrir, definir y crear valor público y que, en lugar de limitarse a diseñar los medios para cumplir los propósitos establecidos en los mandatos, se convierten en actores importantes al ayudar a descubrir y definir lo que sería valioso para la ciudadanía. En lugar de ser responsables sólo de garantizar la continuidad de sus organizaciones, se convierten en innovadores al intentar cambiar lo que hacen y cómo lo hacen. Desde este punto de vista, los directivos públicos se convertirían de técnicos en estrategas, intentando averiguar el valor de lo que están haciendo e intentando determinar la eficacia y la adecuación de sus medios.

2 En el Anexo I se incluyen las pautas de indagación para las entrevistas y grupos focales.

Un primer elemento del análisis de Moore está vinculado a la gestión estratégica animando a los directivos a contemplar su organización en un contexto más amplio, abstracto y a largo plazo, en el que pueden desarrollar una concepción útil del valor público si integran, por un lado, el análisis del valor de su propósito ideado (valor público) y buscan obtener del entorno político la legitimidad y apoyos suficientes para su propósito (gestión política), al tiempo que intentan mejorar las capacidades de la organización para conseguir el propósito deseado (gestión estratégica). Este triángulo presenta las cuestiones claves a las cuales los directivos deben dar respuesta: en qué medida el propósito que persiguen genera valor público, si el mismo recibirá apoyo político y legal y si es viable operativamente (ver figura en anexo IV).

Una estrategia organizativa, explica Moore, debe alinear de manera coherente la misión general de la organización, las fuentes de apoyo y legitimidad y las tareas para conseguir dicho propósito satisfaciendo tres pruebas: a) la estrategia debe ser valiosa, es decir, que la organización genere valor para los supervisores, clientes y ciudadanos a un costo bajo en términos monetarios y de autoridad; b) la estrategia debe ser legítima y políticamente sostenible, es decir, capaz de atraer continuamente tanto autoridad como dinero del entorno político al cual el directivo debe rendir cuentas en último término; y c) la estrategia debe ser operativamente viable, es decir, que las actividades autorizadas puedan realizarse a través de la organización existente.

En este sentido, pensar estratégicamente en el sector público requiere que los directivos asignen igual importancia a la sustancia (valores), a la política y a la implementación organizativa. En la actualidad, solemos encontrar dichos elementos inconexos. Algunos actores, como los académicos, son especialistas en la materia sustantiva. Otros, como los cargos electos, son especialistas en los juegos políticos. Finalmente, aquellos que dirigen las unidades de gestión se especializan en la viabilidad operativa. Así pues, pensar estratégicamente requiere de la integración de las tres perspectivas. Y en este sentido, el concepto de

gestión estratégica transforma el rol de los directivos públicos de técnicos (aquellos que seleccionan entre métodos administrativos bien conocidos, aquél para conseguir propósitos definidos por otros) a estrategias (aquellos que escanean el entorno político y operativo para detectar oportunidades para sus organizaciones con el fin de generar valor público).

¿Y qué es el valor público? Mientras que en el sector privado el objetivo del directivo es maximizar utilidades o ganar dinero, en el sector público el objetivo del directivo de crear valor público no está tan claro. Ante los cambios en el mundo en el cual opera el directivo público, en las aspiraciones de los ciudadanos, en el entorno de la organización, no basta con que los directivos se preocupen de mantener las rutinas organizativas ni tampoco que traten de ser más eficientes en las tareas rutinarias. También es necesario que la organización esté preparada para adaptarse a nuevas demandas y que sea innovadora y esté abierta a la experimentación. Además de asegurar su continuidad, los directivos públicos deben estar preparados para adaptar y reposicionar a sus organizaciones en el entorno.

Y la política tiene un papel preeminente cuando hay que definir el valor público. La política es el auténtico árbitro del valor público. La gestión política es una vía para crear la voluntad colectiva y el sistema democrático es, según la experiencia histórica, la mejor respuesta al problema de conciliar intereses individuales y colectivos. La política es, en definitiva, la respuesta que la sociedad democrática otorga a la pregunta -irresoluble analíticamente- de ¿qué bienes se deben producir con recursos públicos para satisfacer propósitos colectivos?

Es falso según Moore el supuesto de que las acciones de los directivos públicos están guiadas por mandatos claros, coherentes y estables. En el caso más común, los directivos deben llevar a cabo sus mandatos en un contexto plagado de conflictos políticos. En este contexto, los procesos políticos merecen consideración por tres motivos: a) en la política y a través de la política, los directivos pueden descubrir la forma de moldear

los mandatos para la acción; b) las instituciones políticas otorgan a los directivos públicos los recursos que necesitan para realizar sus objetivos, incluyendo el dinero y la autoridad sobre sus propias organizaciones; y c) a través del debate político, los directivos deben rendir cuentas de sus actos. De esta manera, la gestión política es una función importante porque para conseguir los objetivos, los directivos públicos necesitan de la colaboración de actores fuera del ámbito de su autoridad directa.

Además de la gestión estratégica y de la política, se requiere de un enfoque operativo realista. Y puesto que disponer de un fuerte apoyo político es esencial, la gestión política es la clave para una gestión operativa eficaz, por consiguiente, no se puede hablar de gestión operativa eficaz sin hablar también de gestión política eficaz. La gestión operativa implica diseñar las operaciones necesarias para conseguir los productos o servicios deseados; establecer ámbitos de autoridad y responsabilidad de los empleados de la organización; y desarrollar mecanismos de control del uso de los recursos, los niveles de actividad y los logros.

A modo de síntesis, el autor nos propone tres dimensiones sobre las que opera el directivo público y las cuales operan sobre él. En primer lugar, la gestión estratégica supone que el directivo reflexiona estratégicamente, produce ideas acerca de cómo la organización que se ha puesto a su cargo puede crear el máximo valor; se plantea, si es el caso, transformar los presupuestos sobre los que venía actuando, reformular la misión, innovar cuando las circunstancias lo aconsejen. En segundo lugar, para desarrollar esta estrategia, el directivo necesita operar en una segunda esfera, la gestión del entorno político al objeto de obtener la legitimidad, las autorizaciones, el apoyo, la colaboración y los recursos necesarios, gestionando para ello las relaciones con un grupo de actores, internos y externos, que constituyen su entorno autorizante, y que incluye ante todo a sus superiores políticos, pero también a todos aquellos actores sobre los que el directivo no goza de autoridad formal: otros directivos, de su misma organización o de otras, grupos de interés, ciudadanos, medios de comunicación, etc. Por último, trabajando en la tercera esfera, la gestión

operativa, debe conseguir que la organización a su cargo, compuesta por el conjunto de medios y recursos situados bajo su autoridad formal, actúe eficaz y eficientemente para lograr los objetivos perseguidos, y asumir, además, la responsabilidad por los resultados alcanzados (Lavanderos, 2006).

Estas “señales distintivas” permiten reconocer a un directivo público de quién no lo es, y por lo tanto, las competencias asociadas al ejercicio de sus funciones incluirían entre las más importantes la planificación estratégica, el pensamiento sistémico, la actitud de liderazgo y la tarea de conducción de los grupos de trabajo.

LOS PRINCIPALES DESAFÍOS QUE ENFRENTA LA ALTA DIRECCIÓN PÚBLICA

En el presente apartado se analiza la información que resulta de la identificación realizada por los funcionarios entrevistados en torno a cuáles son, según ellos, las dificultades centrales en el ejercicio de las funciones propias de la ADP³. Muchas han sido las condiciones adversas reconocidas e inclusive se llegó a equiparar al sector público con un “páramo plagado de condiciones restrictivas” en el que “hacer gestión opera en un marco corsé”. En este contexto, la lógica que asume el desarrollo de esta sección del documento es, por un lado, la de señalar las condiciones restrictivas, analizarlas y, por el otro, identificar las capacidades o competencias esperadas para enfrentarlas.

Retomando las consideraciones conceptuales desarrolladas en el apartado anterior, intentaremos ubicar dichas restricciones según ellas operen en el ámbito de la gestión estratégica, la gestión política o la gestión operativa a partir del esquema conceptual propuesto por Moore (1998). Sin embargo, antes de identificar las condiciones restrictivas a las que se enfrenta la ADP, una primera cuestión es intentar respondernos a

3 La exposición se ilustra con citas textuales que fueron extraídas de las entrevistas y grupos focales.

quiénes nos estamos refiriendo cuando hablamos de la ADP. Responder este interrogante nos permitiría, en un principio, poder identificar el universo potencial objetivo del Programa.

¿QUIÉNES SON LOS “ALTOS DIRECTIVOS PÚBLICOS”?

Una primera definición nos dice que, “un gerente público o directivo público [es aquel] que, estando sujeto al mandato político, puede gestionar regido por criterios de racionalidad económica, siendo responsable por los resultados obtenidos” (Lavanderos, 2006:80). Según este mismo autor, la definición se amplía si decimos que un directivo público

(...) debe emprender la conducción de las instituciones hacia los objetivos de eficiencia, participación y transparencia y esto sólo es posible a partir del desarrollo de ciertas habilidades que le permitan desempeñarse de manera efectiva en tres dimensiones: a) la gestión interna, que se enfrenta a un importante desafío ante el contexto de cambio necesario para el desarrollo de la organización; b) la capacidad de identificar, conocer y hacerse cargo de las necesidades e intereses de los ciudadanos; y c) la facultad de conocer, comprender y asumir su rol en el contexto definido por sus autoridades y sus pares (Lavanderos, 2006:81).

En esta misma línea, cuando autores como Moore (1998) hablan de gestores públicos se refieren a todas aquellas personas que disponen de autoridad sobre los recursos públicos y responsabilidad por la actuación del sector, es decir, cargos electos del poder ejecutivo (presidentes, gobernadores y alcaldes) y responsables nombrados por los cargos electos para dirigir las agencias (directores y a quienes éstos asignen responsabilidades de gestionar proyectos y llevar a cabo determinadas políticas).

Asimismo, la ADP debe poseer los siguientes rasgos genéricos:

disposición y apertura frente a la cultura de la organización; capacidad para diagnosticar y aportar ideas al sector público; facultad de generar

compromiso y colaboración entre sus trabajadores, estableciendo un liderazgo democrático y participativo, que permita el protagonismo e involucramiento de sus equipos en el producto de su trabajo; comunicación efectiva y asertiva; sensibilidad social para reconocer las necesidades de los individuos, su institución y la ciudadanía; flexibilidad que le permita adaptarse al cambio y autoevaluar su desempeño; y habilidad de atender altos niveles de demanda, con fuertes cargas de trabajo.

Y se agrega,

un gerente público(...) debe ser una persona que posea un proyecto particular, que agregue valor social y genere cambios en el servicio público en el que se insertará, lo que implicará una cierta sensibilidad hacia temas de coyuntura pública-política, y una visión innovadora de las problemáticas y debilidades de la administración (...) (Lavanderos, 2006:84).

Siguiendo este marco conceptual, surgió de las entrevistas que estos rasgos genéricos se observarían en aquellas posiciones que, con un criterio de demarcación ligado a la ubicación escalafonaria, ocupan los directores, secretarios o subsecretarios, directores nacionales, provinciales, sean éstos generales o simples, o a aquellas posiciones en las que la actividad de conducción es inherente a la función, independientemente de su denominación formal y de su ubicación en el conducto jerárquico, ya sea en el nivel central o en organismos descentralizados o desconcentrados⁴ y fuera de nivel. Pareciera ser que aquellos ubicados en los escalafones por debajo de las primeras líneas de conducción estarían por fuera del agrupamiento en discusión, como por ejemplo los niveles por debajo del

4 Sobre estos últimos se señaló que, “son más híbridos y parecidos a empresas, ya que tienen directorios y presupuestos propios (Administración Federal de Ingresos Públicos, Banco Central, agencias reguladoras de servicios públicos, organismos de control, etc.) con mayor diferenciación entre niveles políticos y técnicos”.

nivel de director general dentro del escalafón de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, o por debajo del nivel de director nacional o director general en el gobierno de la Nación.

En línea con lo comentado precedentemente, los funcionarios entrevistados señalaron que un directivo público es aquél que tiene responsabilidad directa sobre la toma de decisiones o bien aquél que mantiene un contacto fluido con el nivel político. En este sentido, se mencionaron posiciones como la de coordinador de proyecto, jefe de asesores, jefe de gabinete, responsable o coordinador de unidad, sean éstas parte de la estructura organizativa o fuera de nivel, los asesores de gabinete y los profesionales o técnicos que cuentan con el aval del funcionario político, entre otros. De este modo, la definición de quiénes son y quiénes no son directivos públicos pareciera resultar más amplia. También se señaló que si la población destino del programa proviene de diferentes jurisdicciones, se debiera tener en cuenta que entre los niveles nacional, provincial y municipal hay distinciones y solapamientos.

Un tema que surgió reiteradamente en las entrevistas y grupos focales fue el de la ya clásica distinción weberiana entre roles técnicos y políticos. La categoría de ADP pareciera poder incluir a ambos, a pesar de que hubo una posición encontrada que señaló que los políticos en cargos superiores no debieran ser considerados sujetos de capacitación mientras que los directores nacionales o directores de área, equiparables a los gerentes en el sector privado, “son los que gestionan y los que más se anquilosan” y sobre los cuales debiera ponerse el foco de la capacitación. Esa misma posición encontrada considera innecesario y contraproducente hablar de Alta Gerencia o Dirección Pública ya que los mandos medios son los más críticos, si bien los más altos tienen como desafío *administrar conducciones políticas*⁵.

5 En referencia a unos y otros, se mencionó que a estas funciones ejecutivas puede accederse ya sea a través de concursos abiertos, los que generalmente se corresponden con agentes de planta con más antigüedad, o bien estar designados sin un mecanismo

DESAFÍOS DEL ROL DIRECTIVO VINCULADOS CON LA GESTIÓN ESTRATÉGICA

En relación con las condiciones restrictivas que se observan en el sector público, en el ámbito de la gestión estratégica comentada en el apartado anterior, la primera de las restricciones identificadas estuvo referida a la gestión de los recursos humanos. Se sabe que los recursos humanos constituyen una pieza clave en el sector público y que toda política de recursos humanos sustentada en el “valor” de los resultados finales de la organización debe establecerse sobre la base de un modelo de gestión de los recursos humanos (Longo, 2002 y 2004 en Iacoviello y Zuvanic, 2006) que articule la planificación, la organización del trabajo, el empleo, el rendimiento, la compensación, el desarrollo de carrera, y las relaciones humanas y sociales⁶. En este marco, se comentó además

formal, como los cuadros políticos, los cuales se corresponden, a la inversa, aunque no exclusivamente, con funcionarios más jóvenes y por ende con menos antigüedad en el cargo. Se hizo referencia a que estos últimos suelen provenir del sector privado o del tercer sector y que, a pesar de sentirse comprometidos con la “cosa pública” y contar asimismo con buena formación académica, no siempre tienen la experiencia suficiente para ejercer roles de conducción dentro del ámbito público. También se señaló que dentro del heterogéneo mundo de la ADP, se debería poner énfasis en los asesores y coordinadores de área.

- 6 Mediante la función de “planificación” se establecen las necesidades cuantitativas y cualitativas de recursos humanos, se contrastan con las capacidades internas y se establecen las acciones para cubrir las brechas que pudieran existir. La “organización del trabajo” implica el diseño de puestos a partir de criterios de gestión, y de los correspondientes perfiles que reflejen las competencias necesarias para cubrir las tareas exitosamente. La “gestión del empleo” abarca el reclutamiento, que debe ser abierto y en base a la idoneidad para el cargo; la selección, que debe basarse en criterios técnicos e instrumentos validados para medir las competencias requeridas; y la desvinculación, que debe contemplar el incumplimiento como causal de separación del cargo y evitar decisiones arbitrarias. También abarca los mecanismos de recepción, movilidad, control de ausentismo y disciplina. La “gestión del rendimiento” implica la planificación y monitoreo del desempeño de las personas y grupos de trabajo, con objetivos de rendimiento derivados de los objetivos organizacionales que se comunican claramente a los empleados, y mecanismos de seguimiento eficientes y equitativos. La “gestión de la compensación” requiere la articulación con la estrategia organizativa, y un equilibrio entre la equidad interna y

que actualmente las grandes magnitudes y la diversidad de perfiles de recursos humanos en el sector público operan como una restricción para el directivo público, como es el caso de la Ciudad de Buenos Aires en la que actualmente viven 3 millones de habitantes y trabajan 120 mil empleados públicos, representando el 4% de la población total.

Este hecho se diferencia de lo que sucede en el sector privado y por lo tanto también requiere de un abordaje particular. Y sumado a la cantidad, la cuestión de la diversidad, en el sentido de que en el sector público se observa una convivencia de perfiles muy heterogéneos, con escalafones y modalidades de inserción muy variadas en las diferentes áreas y en consecuencia también resultan muy variadas y particulares las necesidades de capacitación. A la cuestión de las magnitudes y la heterogeneidad de los perfiles también se le suma la alta rotación, especialmente de aquéllos que no conforman la planta permanente. Se trata justamente del personal con mayor formación, cuya salida del sector público es el resultado de la desmotivación o de oportunidades laborales mejor remuneradas en el sector privado. A este hecho, contrariamente, se le agrega la rigidez de aquéllos que sí se desempeñan en la planta permanente y que no ascienden producto de la ausencia de un sistema de carrera que promueva la movilidad, o de concursos cerrados y de vacantes congeladas.

externa en las retribuciones de los empleados. El costo salarial debe ser razonable, pero cuidando que no se afecte la eficiencia de los esquemas de incentivos y beneficios extrasalariales, contemplando además estrategias de reconocimiento no monetario. La “gestión del desarrollo” abarca por un lado la planificación de la carrera de los individuos en la organización, que debe ser flexible y basada en el rendimiento y en la incorporación de competencias; y por otro lado, la formación, que debe orientarse al aprendizaje colectivo, y debe ser diseñada y evaluada en función de la estrategia organizacional. Por último, la “gestión de las relaciones humanas y sociales” abarca la gestión del clima laboral y la comunicación, las políticas de beneficios sociales para los empleados, y los mecanismos para las relaciones laborales, los cuales deben tener un desarrollo equilibrado y eficiente para prevenir y resolver conflictos (Iacoviello y Zuvanic, 2005).

Sobre este punto se comentó:

Se genera una altísima rotación en el sector público: los jóvenes entran para aprender, les enseñamos cómo ser economistas, cómo ser funcionarios, cómo gestionar, y luego se van al sector privado. Cuando se habla de gestionar los grupos de trabajo, el tema neurálgico es cómo incentivar a los jóvenes. Es muy rígida la carrera en el ámbito público, los mandos medios no tienen chance de subir si no muere o se jubila algún directivo. A su vez, en la línea media hay gente valiosa, gente que no pudo o no se quiso ir en su momento, muchas mujeres que priorizaron la familia y cuando crecieron los chicos ya no estaban para irse al sector privado.

Una segunda restricción señalada en el terreno de la **gestión estratégica, estuvo asociada a la gestión ineficaz, ineficiente y no económica de los recursos, y a su desarticulación y mala distribución.** Y a pesar de ello, se señaló que *hay que seguir gestionando*, lo cual pareciera ser el gran desafío de la gestión pública: *hacer mucho con poco*. Se sostuvo fuertemente que el problema de la gestión de los recursos está ligado a su escasez o su mala administración y no sólo en referencia a los recursos económicos, sino también, como fuera señalado precedentemente, a los recursos humanos o a recursos intangibles como los acuerdos institucionales, o programas vigentes con los que hacer frente a la demanda, entre otros. Se discutió en torno a lo poco que sabe y conoce la ADP acerca de los recursos con que cuenta. En este sentido se señaló, por ejemplo, que *los directores no conocen a su gente, y que tienen problemas para identificar a los mandos medios a su cargo*. Es por esto que opinaron que resulta trascendental conocer *qué área es la que dirige cada quién y con qué recursos cuenta*. Así, el desafío pareciera ser llevar al máximo el nivel de productividad de los recursos con que se cuenta.

Estas apreciaciones van en línea con la tercera de las restricciones señaladas por los funcionarios la cual estuvo referida al **fuerte divorcio**

que se observa actualmente en la administración pública entre planificación estratégica y gestión de los recursos. En un marco de ausencia de planificación, la asignación, articulación y distribución de los recursos no se realiza en función de objetivos estratégicos definidos *ex ante* y este hecho atenta a su vez contra los principios de eficiencia, eficacia y economía. Este tema se puede sintetizar en el interrogante formulado por uno de los entrevistados al decir que el principal desafío es *cómo hacer para pasar “de la administración a la gestión estratégica.* Esta “aventura” de gestionar los recursos públicos implica administrar aquellos disponibles pero también aquellos *-¿aparentemente?-* no disponibles, y aprender a reconocer qué recursos actualmente no se visualizan como tales. Entre estos últimos, aparecieron las nuevas tecnologías de información y comunicación y la Intranet que permitirían eficientizar la gestión pública y sobre las cuales se llegó a decir que actualmente muchos de los funcionarios que forman parte de la ADP son *ignorantes desde el punto de vista tecnológico.*

En este sentido, aparece una cuarta restricción en este ámbito de la gestión estratégica: **la baja capacidad del sector público para compartir información a través del diseño e implementación de servicios electrónicos coordinados.** La incorporación de tecnologías de información y comunicación (TICs) por parte de las agencias gubernamentales se realizó básicamente a partir de la consideración por parte de cada una de ellas de sus necesidades particulares, lo cual generó “islas” que se caracterizan por un manejo ineficiente y descoordinado de la información (más allá de los recursos disponibles). Se hizo énfasis en que *el principal valor agregado que pueden aportar las TICs para la mejora de la eficacia y la eficiencia de la gestión pública está en aquellos servicios que se producen a partir de la cooperación entre organismos públicos, independientemente de su nivel, los cuales intercambian o comparten información vía digital.* Mediante estos servicios, es la administración pública la que asume el costo de su estructura y complejidad (a través de programas de ventanilla única o de simplificación registral, por ejemplo) y no traslada este costo a los ciudadanos. Para ello, hubo coincidencia en que *es necesario alejarse de las visiones que reducen el tema a una mera*

cuestión informática y considerar que el intercambio de información vía electrónica entre organismos públicos significa afectar formas de gestión, modificar estructuras jerárquicas, replantear flujos de trabajo, rediseñar procesos, reasignar recursos humanos y transferir partidas presupuestarias.

DESAFÍOS DEL ROL DIRECTIVO VINCULADOS CON LA GESTIÓN POLÍTICA

En el límite en donde lo estratégico y lo político “se tocan” se señaló una condición restrictiva referida al **déficit que hoy existe de una mirada macro sobre los procesos políticos y económicos**, la cual redundaba a su vez en una visión estratégica reducida que hace primar lo urgente y lo coyuntural por sobre lo estratégico. Y en relación a esto, se comentó que *los directivos públicos, en su afán por atender la cotidianeidad de la gestión, pierden la mirada de contexto*. Esta miopía se traduce en *falta de planificación*, dado que se pone la energía en el trabajo sobre lo coyuntural y no se aplican ni diseñan *herramientas de gestión que se orienten a la acción política*. Estos factores parecieran favorecer el denominado fenómeno de la insularidad en el sector público, en el que las áreas actúan aisladamente, sin conocer lo que hacen sus pares, tanto al interior de las organizaciones como entre ellas. Al decir de uno de nuestros entrevistados, “(...) atravesamos una crisis de departamentalismo”.

En este sentido, la Administración Pública ha dado muestras de serias deficiencias en la calidad de los servicios que provee a partir de la poca atención e interés puesto sobre la planificación estratégica producto de la perentoriedad de sus agendas. De este modo, se ha privilegiado lo urgente por sobre lo importante; y lo importante hubiera sido justamente llevar adelante políticas tendientes a orientar la gestión de los organismos hacia el logro de resultados cuantificables y por ende controlables, y no hacia el cumplimiento a ciegas de innumerables procedimientos administrativos burocráticos que lo único que hicieron fue cercenar los márgenes de discrecionalidad y creatividad de los agentes públicos, al tiempo que han desincentivado aquello que es típico del modelo gerencial, pero no por ello exclusivo del sector privado: la innovación y el riesgo.

Así, al definir el perfil de la ADP no podemos dejar de hacer referencia a la obligación de todo funcionario con responsabilidad directiva de “conocer y responsabilizarse del funcionamiento de la organización que encabezan” y “escuchar las opiniones de las personas a través de nuevos canales de participación, la que ya no se entiende solo como una recepción pasiva de beneficios y servicios, sino como actor activo que es parte integral de las medidas y programas que se generan”. Para el logro de estos desafíos, “la visión estratégica” pareciera ser una competencia clave para “prever escenarios futuros y tomar medidas pertinentes que enfrenten ese contexto, tomando en cuenta las condiciones y recursos del presente” (Lavanderos, 2006:82).

DESAFÍOS DEL ROL DIRECTIVO VINCULADOS CON LA GESTIÓN OPERATIVA

En el ámbito de la gestión operativa, una cuestión discutida en las entrevistas estuvo referida a las **dificultades para una efectiva implementación de un modelo de “gestión por resultados” en el sector público**. Un modelo de gestión por resultados es aquel que orienta las actividades que desarrollan las organizaciones tanto públicas como privadas hacia el logro de resultados cuantificables con base en una serie de objetivos definidos *ex ante* y que persigue mayores niveles de eficacia y eficiencia. Este nuevo esquema asume un enfoque gerencialista e introduce un modelo que se orienta a revalorizar los resultados de la gestión antes que el mero cumplimiento de procedimientos administrativo-burocráticos. Siguiendo esta definición, la Nueva Gerencia Pública, importando conceptos y técnicas del ámbito privado, se dispuso a reemplazar la gestión basada en normas y procedimientos, o el modelo jerárquico weberiano, por una modalidad de gestión que privilegie los resultados e impactos de las políticas gubernamentales, priorizando la definición de metas, objetivos y sus respectivas mediciones, acompañado de innovaciones en los sistemas de información que sirvan para el control de resultados. De esta forma, se diferencian los procesos de definición, ejecución y evaluación de las políticas públicas (Essayag; et. al, 2001).

Actualmente, se presenta como una premisa ampliamente compartida por el sector público y académico, el hecho de que el modelo clásico de gestión administrativa –que en el caso de Latinoamérica está además atravesado por relaciones clientelares– no ha permitido responder a las crecientes demandas de la ciudadanía respecto del Estado. Los intentos de reforma han adoptado una variedad de modalidades, muchas de las cuales incluyen

la planificación estratégica, los presupuestos por programas, técnicas de gestión orientadas hacia el desempeño, mejores sistemas de gestión presupuestaria y financiera, sistemas de incentivos para los recursos humanos, contratos de gestión entre las esferas política y administrativa, entre otras.” (Essayag; et. al, 2001).

Sobre esta problemática se señaló además que:

Las rutinas burocráticas hacen que no se visualicen los talentos y hoy se sigue gestionando con un fuerte sesgo burocrático en el que se observan los procesos por sobre los resultados y no se entiende que los primeros deben ser facilitadores de los segundos. No se trabaja para el ciudadano.

En este marco, varios de los entrevistados opinaron asimismo que *las estructuras están enquistadas y que hoy se presta más atención a los procedimientos que a los resultados o a los verdaderos problemas de gestión*, lo que se traduce en un cumplimiento *a ciegas* de normas y procedimientos administrativos antes que en un interés por los resultados y/o productos de la gestión redundando en una menor creatividad en el ámbito público.

A la falta de una planificación estratégica se le añade, casi por defecto, una serie de dificultades que los entrevistados nombraron como **problemas de gerenciamiento**. Estos se entienden como derivaciones de la falta de una mirada integral, *comprometida* (sic), y transversal para la resolución de los conflictos. Y también se lo vinculó con *la falta de trabajo en red, tanto hacia afuera como hacia adentro* en un sector en

el que la articulación de las acciones resulta fundamental para garantizar la supervivencia. *La red es una actitud*, se dijo, y esta falta de gestión en red pareciera ser un indicativo de las *diferencias de paradigmas, de lenguajes, y a su vez de la falta de traductores, es decir de aquellos que logran hablar los diferentes “lenguajes” propios de cada ámbito en particular.*

Sobre este punto se dijo también:

La capacitación apuntaría a resolver este “gap entre lo semántico y lo sintáctico”, entre la esencia del “para qué trabajamos” (los productos) -lo que en definitiva le sirve al beneficiario de las políticas- y los aspectos procedimentales (la burocracia). La cultura organizacional es en definitiva la variable que explica muchos de los “problemas de gerenciamiento”.

Es necesario fortalecer los soportes organizacionales sobre los que la ADP trabaja más allá de las herramientas de trabajo, sin por esto dejarlas de lado.

Al analizar los problemas de gerenciamiento, aparecen diferentes dimensiones de análisis que fueron señaladas. Por un lado, los **problemas de comunicación** interna o de *fluidez* (sic) entre las áreas, los cuales se evidencian, por ejemplo, a partir de la falta de conocimiento acerca de las actividades que realiza el otro o la escasa coordinación intersectorial en los procesos de cambio institucional. En este sentido, se comentó la necesidad de *incorporar a los máximos niveles de conducción* (Ej. *Secretarios, Ministros*) como *agentes clave del cambio* y se hizo referencia a no eliminar *ex ante* a determinados socios estratégicos para la transformación, como por ejemplo, a los agentes de la burocracia más tradicional (planta permanente).

Se señaló, además, que:

Los agentes no son meros receptores sino antes bien replicadores y transmisores del cambio (...). Es necesario generar acuerdos entre

mandos medios y altos directivos públicos para lograr los cambios que se persiguen y socializar los objetivos de cada área. Es evidente que existe una falta de diálogo y comunicación entre las áreas además de una superposición de funciones que se da por la propia falta de comunicación. Por eso resulta necesario construir un modelo de gestión compartido.

Como ejemplo de esta problemática de la comunicación se encuentra el caso de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), la que tiene el desafío de que con casi 3000 personas en niveles de supervisión, con varios niveles intermedios no fluye fácilmente la información de la alta gerencia a los empleados de base. En las entrevistas realizadas surgió la preocupación de los directivos tanto en relación con la comunicación entre áreas como en la comunicación entre niveles jerárquicos en ambos sentidos. Se habla de dificultades para “bajar a los niveles operativos” los lineamientos estratégicos, y también de un “techo de cemento que no puede ser traspasado por la información, iniciativas o requerimientos de los niveles operativos a los gerenciales” (CEE, UdeSA, 2006).

En este sentido, coincidimos con Lavanderos en que

Para abrir estos puentes de diálogo en la institución, una condición sine qua non del directivo público debe ser la comunicación efectiva, entendida como la disposición para verbalizar con nitidez el propósito, sentido y posibilidades de las conversaciones, interactuar con solidez y aplomo en distintos niveles, influir y persuadir a otros para lograr apoyo o acuerdos, y hacerse cargo del escuchar social, esto es, de la comprensión de los contenidos de la comunicación por parte de los interlocutores y de las consecuencias que ello tiene (Lavanderos, 2006:83).

Hasta aquí, hemos resumido las principales condiciones restrictivas para la gestión de lo público que fueron identificadas por nuestros interlocutores. Estas restricciones, sin duda, exigen por parte de la ADP la adquisición o fortalecimiento de determinadas competencias directivas, definidas como “el conjunto de habilidades, conocimientos y aptitudes

que permiten asumir un rol estratégico al interior de la organización, y responder por la gestión eficaz y eficiente de las funciones propias del cargo en el marco de las políticas públicas, y planes definidos por la autoridad” (Lavanderos, 2006:96), sobre las cuales nos concentraremos a continuación.

COMPETENCIAS REQUERIDAS PARA LOS DESAFÍOS PLANTEADOS

Luego de haber analizado este mapa de restricciones, en la Tabla del Anexo III se presentan las competencias de gestión gerencial en el marco de las competencias directivas que se presume deben poseer aquellos que ocupan posiciones en la ADP para poder hacer frente a las restricciones antes señaladas. Las competencias de gestión gerencial representan el “conjunto de habilidades requeridas por la amplitud de la gestión con que el cargo se enfrenta para integrar y armonizar funciones, recursos y objetivos distintos y para alcanzar con criterios de eficiencia y efectividad las metas propias del cargo” (Lavanderos, 2006:96). Las mismas se resumen en: Control de Gestión, Desarrollo de Estrategias, Gestión de Calidad, Planificación Estratégica, Capacidad Resolutiva y Construcción de Alianzas.

Pero además de restricciones vinculadas a la gestión estratégica, política y operativa, se desprendió otro universo de restricciones, asociadas a una **carencia generalizada de competencias personales e interpersonales**. Estas competencias representan el “conjunto de actitudes, aptitudes y/o habilidades propias de la persona y requeridas para lograr resultados a través de otros” (Lavanderos, 2006:97). Entre éstas, se citaron varios ejemplos tales como la falta de un buen trato y de comunicación fluida con el otro y la ausencia de proactividad. También se hizo referencia a dificultades para el trabajo en equipo. A propósito de esto, Lavanderos comenta que el trabajo en equipo permite que

(...) las personas se apropien de su trabajo y trabajen en forma colaborativa, lo que significa constituir equipos de trabajo eficaces, y trabajar de manera estimulante y alentadora con subalternos,

reconocer y potenciar las habilidades y contribuciones individuales dentro del equipo, construir sobre las ideas de todos y crear una cultura de colaboración, e integrar equipos de trabajo relacionándose adecuadamente con sus pares y aportando a la efectividad del equipo directivo (Lavanderos, 2006:83).

También se señaló la falta de liderazgo y altos niveles de frustración y desmotivación. Esta última fue identificada como una de las principales carencias como producto de una visión negativa que muchos agentes tienen del Estado (con excepciones, como por ejemplo la Administración Federal de Ingresos Públicos) y se puso énfasis en el liderazgo de la ADP como clave para su reconstrucción. El liderazgo es entendido como la

capacidad de empoderar y generar iniciativa en los equipos de trabajo, motivar a las personas hacia el logro de un fin común, que sea finalmente, de responsabilidad compartida (...). El perfil del nuevo directivo público en cuanto a su liderazgo debe considerar un criterio que tiene relación con la disposición a conocer, e incorporar la cultura e historia de la organización. Esto obviamente no es una característica o rasgo específico de la persona, más bien es una disposición hacia construir un saber compartido, que surge de las relaciones que se establecen entre los trabajadores y el directivo. Esto lleva a pensar que el nuevo perfil de directivo público debe ser una persona con una alta capacidad para diagnosticar y aportar ideas al sector público, independiente de su procedencia (Lavanderos, 2006:83).

Es necesario, entonces, tal como comentó uno de los funcionarios entrevistados (...) *reforzar la identidad de funcionario público al servicio de un Estado y no de otro funcionario.*

En el Anexo III se presentan las principales competencias personales e interpersonales, su definición y formas de operacionalización (indicadores) que se esperan para la ADP. Las mismas se refieren a: Capacidad de Diagnóstico, Comunicación Efectiva, Proactividad y Orientación al Cliente.

Dentro de esta dimensión de competencias personales e interpersonales, se ubican las competencias estratégicas específicas de liderazgo⁷, entendidas como el “conjunto de habilidades y aptitudes que permiten orientar la acción de un equipo, anticipar escenarios y emprender acciones eficaces para mejorar el talento de los demás y enfocarlo hacia el logro de los objetivos organizacionales” (Lavanderos, 2006:98). Estas competencias abarcan: Capacidad de Dirección, Capacidad para Tomar Decisiones, de Responsabilización y de Negociación (ver Anexo III).

Finalmente, las restricciones antes comentadas en torno al déficit que hoy existe de una mirada macro sobre los procesos políticos y económicos, sumado al problema del gerenciamiento y a un entorno social, político, económico altamente inestable, incierto y hostil, hace que la ADP deba adquirir competencias específicas para hacer frente al entorno organizacional. Estas son entendidas como el “conjunto de habilidades, actitudes y motivaciones que permiten adaptarse adecuadamente al entorno propio de la organización, contemplando además los aspectos culturales y el clima laboral” (Lavanderos, 2006:99). Estas competencias abarcan: Adaptación al Cambio, Capacidad de Trabajo Bajo Presión, Aprendizaje Continuo, Conciencia Organizacional y Manejo Sociopolítico (ver Anexo III).

Recapitulando, entonces, surge de las entrevistas mantenidas con los funcionarios públicos contactados una serie de condiciones restrictivas que se resumen en una desarticulación y mala distribución de los recursos y una gestión ineficaz, ineficiente y no económica de los mismos; una gestión de la formación que no crea un entorno social y unas infraestructuras técnicas, de tal forma que el conocimiento sea accesible y compartido; un manejo de grandes magnitudes en términos de cantidad y diversidad de perfiles de recursos humanos, sumado a una alta rotación y rigidez y superposición de funciones; déficit de una mirada macro y estratégica sobre los procesos políticos y económicos que

7 En la Tabla del Anexo III se listan por separado debido a su especificidad.

redunda en serios problemas de gerenciamiento de la cosa pública y falta de planificación en el mediano y largo plazo; problemas de comunicación interna y externa y falta de socialización de los objetivos entre las áreas, y de un trabajo articulado entre los sectores y en redes; dificultades para una efectiva implementación de un modelo de gestión por resultados que priorice los productos y resultados por sobre las normas y procedimientos administrativos típicos de la burocracia tradicional. También asociados a estas restricciones, se identificaron problemas que exceden el universo de lo técnico e invaden la dimensión actitudinal, personal e interpersonal del directivo público con su entorno de trabajo y con la ciudadanía en general.

De este modo, estas condiciones restrictivas parecieran contribuir en mayor o menor medida, según nuestros informantes clave y el marco conceptual antes desarrollado, a socavar las capacidades de los agentes públicos, hecho éste que redunda en la necesidad de fortalecer la formación y capacitación de la ADP para mejorar su gestión en el sector público profundizando las competencias de gestión gerencial; las competencias personales e interpersonales; las competencias estratégicas de liderazgo; y aquellas competencias para el entorno organizacional.

LA CAPACITACIÓN Y EL FORTALECIMIENTO DEL ROL DEL ADP

Entre los entrevistados predominó el acuerdo respecto del potencial de la capacitación como estrategia para iniciar un cambio en el Estado. Este cambio se torna inminente a partir de la revalorización de su rol ineludible para transformar las condiciones de vida de la ciudadanía tras la caída de un modelo que claramente no se sostiene sólo desde el mercado, al tiempo que las demandas específicas de la sociedad sobre el Estado se han incrementado en todo el mundo.

En términos de Bernardo Kliksberg (2005):

El Estado reaparece en este nuevo contexto político, como un actor imprescindible para promover e impulsar cambios en los

rumbos deseados...El péndulo ha dado una vuelta completa, desde su absoluta desacreditación a inicios de los 80, hasta una gran expectativa actualmente, tras la desilusión con los logros de la minimización del Estado y de la mano invisible... El mandato emergente va en la dirección de un Estado activo, pero asociado estrechamente con la sociedad civil, y potenciador de la producción nacional, fuertemente centrado en lo social, descentralizado con gran parte de su acción desarrollada a nivel regional y local, totalmente transparente, rendidor de cuentas, y sujeto al control social, **de alta eficiencia gerencial, y apoyado en un servicio civil profesionalizado basado en el mérito** (p. 78: las negritas son nuestras).

En este sentido, resulta imperioso lograr hacer más eficiente al Estado y para ello sus recursos humanos deben estar a la altura de las circunstancias para poder hacer frente a las condiciones restrictivas que le impone un entorno cada vez más complejo, inestable e incierto. En esta misma línea de pensamiento, los funcionarios entrevistados también manifestaron que en este contexto caracterizado por condiciones restrictivas se le suma una nueva: **la carencia de programas de capacitación** para la ADP, que no sólo versen sobre las habilidades o competencias técnicas, es decir, aquellas necesarias para realizar las actividades propias de cada puesto de trabajo, sino también en referencia a competencias ético institucionales, es decir, a los comportamientos que, siendo observables, manifiestan cierto compromiso con lo público y con los objetivos de la organización, y de gestión política y estratégica⁸.

En este sentido, se ha comentado: *con respecto a la demanda por formación gerencial, debemos distinguir organismos con mayor formación gerencial como Administración Federal de Ingresos Públicos,*

8 Como ejemplos de las primeras se señalaron los conocimientos específicos sobre políticas públicas, la comunicación interna y externa y en relación con el ciudadano, la ontología del lenguaje y conocimientos sobre planificación estratégica y marco lógico. Como ejemplos de las segundas se hizo mención a la celeridad, el profesionalismo, la capacidad para la resolución de conflictos, la negociación y la búsqueda de consensos.

Banco Central, Administración Nacional de la Seguridad Social o el Ministerio de Economía, y el resto de los organismos, donde hay una mayor politización de las gerencias altas y medias. Asimismo, dentro de los equipos técnicos, aquellos más “duros” buscan especializarse en lo suyo: Si trabajo balanza de pagos quiero conocer bien balanza de pagos. Es decir, una actualización sobre lo técnico permitiría conocer mejor el contexto y el modo en que éste impacta sobre el rol.

En referencia a los roles técnicos, se ha señalado, por ejemplo, que:

(...) en el Ministerio de Trabajo falta gente con formación en economía laboral, en el Ministerio de Salud, faltan especialistas en economía de la salud y lo mismo ocurre con las especializaciones técnicas en educación.

Surge del relevamiento que las áreas donde puede haber más demanda de habilidades ejecutivas o directivas, distinguiéndolas de las técnicas, son, por ejemplo, aquellas en las que existe una mayor necesidad de negociar con actores externos, con el público en general y con otros sectores como, por ejemplo, los Ministerios de Salud, Desarrollo Social y Trabajo. También es interesante reconocer que en las provincias la realidad es otra y en las que pueden existir.

(...) núcleos interesantes, como por ejemplo, los hospitales de autogestión en los que los directivos necesitan lidiar con la gente, manejar recursos propios, negociar la provisión de servicios. Ellos tienen un perfil gerencial al que le puede interesar la propuesta. Y algo parecido ocurre con los directores de escuela, aunque en escala menor. También necesitan manejar el medio.

La capacitación dirigida a la ADP debe pensarse reconociendo las dificultades de institucionalización de la dirección pública y sobre las cuales, siguiendo a Longo (2002), su intervención puede resumirse en las siguientes cuatro áreas:

1. La estructura organizativa, que requiere de una delegación parcial de poder de decisión desde la dirección política hacia los directivos de línea, y también de la construcción de sistemas de planificación y control basados en resultados (y no solamente en procesos), aptos para fundamentar un adecuado control del rendimiento directivo (p. 13).
2. El marco jurídico y regulador de las políticas y prácticas de gestión de los recursos humanos, garantizando que las reglas formales que aplican a los directivos públicos faciliten “la detección de competencias directivas, su ubicación en los puestos más adecuados, su estímulo y motivación permanentes, su movilidad y relevo en caso necesario; en definitiva, el conjunto de políticas y prácticas de personal exigidas por una gestión moderna y eficaz de los recursos humanos directivos” (p. 14).
3. Las competencias gerenciales, que trascienden a los conocimientos técnicos, y abarcan un conjunto de atributos, incluidos motivos, rasgos de carácter, conceptos de uno mismo, actitudes o valores, destrezas y capacidades cognoscitivas o de conducta. La combinación de estas cualidades en perfiles de competencias directivas tiene un fuerte sesgo situacional y depende del contexto organizacional. Por lo tanto concluye que el análisis del contexto es el primer paso imprescindible para emprender prácticas de gestión que puedan fortalecer las capacidades directivas de las organizaciones públicas (p. 14).
4. La cultura política y las culturas organizativas: para institucionalizar el concepto de gerencia pública es necesario por una parte actualizar las culturas políticas en lo que hace a las relaciones entre política y administración, en una cultura de auto-limitación de la política a favor de una administración profesional, en la que el respeto por el espacio propio de la gerencia no despolitiza sino que produce mayor control de la política (p. 15).

En esta línea, nos planteamos un enfoque para el diseño que sigue los parámetros que describe Ernesto Gore (2003:73), al tratar la perspectiva del Conocimiento Colectivo:

La capacitación no es un conjunto de prácticas escolares (...) [sino] (...) un proceso social complejo, (...) producto de una red de acuerdos, por lo general tácitos, lo que necesariamente connota una dimensión política (...) Una demanda de capacitación se encuadra en una necesidad de cambio en un modo de hacer, sea esta compartida o no, consensuada o no, explicitada o no, entre todos los actores intervinientes. El primer paso es entonces lograr definir cuál es esa necesidad (...).

Finalmente, de lo antedicho queda en claro, como señalan Mendelson, Ticach e Iacoviello (2006:7), que

El rol de la capacitación deja de ser un rol exclusivamente técnico, no se reduce al diseño, la implementación y la evaluación de una actividad o de un número aislado de actividades. La acción de capacitación adquiere una connotación más política y un posicionamiento diferente de sus integrantes que trasciende lo meramente técnico.

Y este es justamente el enfoque que asumimos al encarar este relevamiento, y el consiguiente Programa en vías de diseño.

LOS CONTENIDOS A ABORDAR EN LA FORMACIÓN DE LOS ADP

La abundancia sobre las competencias no reemplaza las ignorancias, fue una de las frases comentadas por uno de los entrevistados al momento de preguntarles qué aspectos y competencias deberían fortalecerse en el diseño e implementación del programa. Hubo consenso entre los informantes respecto de algunos núcleos temáticos que se deberían incluir en el programa a partir de la identificación diagnóstica de los principales desafíos que enfrenta la ADP antes comentados.

En este sentido, diversos fueron los ejes señalados que podrían agruparse de acuerdo a la temática que ellos abordan. En un primer grupo se incluyeron contenidos como la planificación y el control de las

políticas públicas. Se sugirió abordar la temática de la planificación en el marco de una estrategia que la incluya ya que la planificación *per se* sin una estrategia que le sirva de contexto resulta poco funcional. En cuanto al tema del control, se pensó en abordarlo integralmente, es decir el *cómo controlo y cómo me controlan, y diversas modalidades de control de legalidad, de legitimidad, control ciudadano, en el entendimiento de que el control debe ser entendido como una oportunidad*. Asimismo, se señaló la importancia de abordar temáticas tales como la administración de los recursos, el fortalecimiento de una “visión estratégica” en el Estado, el “análisis e interpretación de información crítica”, y el “razonamiento lógico”, entre los más destacados.

Además, se señaló la necesidad de que los contenidos se aborden y apliquen de un modo pragmático, analizándose experiencias concretas, “buenas prácticas” y estudios de casos que sean compartidos por los participantes del programa, sin que por ello se haga una extrapolación acrítica de los mismos. Los entrevistados creen importante trabajar la casuística como metodología para fomentar el trabajo en equipo. En este sentido, un aspecto interesante a destacar fue la referencia que hicieron acerca de la importancia de que el Programa esté dirigido a aquellos directivos públicos que *tienen alguna experiencia que contar y a aquellos que buscan encontrar a sus pares* y que tienen expectativas de nutrirse de ellos y con quienes pueden vincularse a través del trabajo conjunto en redes. Esto fue mencionado a pesar de que se reconocen los contextos o jurisdicciones diferentes de donde provienen, en términos, por ejemplo, de la magnitud de población que manejan, siendo esta una variable crítica. Sin embargo, también hubo entrevistados que aconsejaron... *no mezclar funcionarios de la Administración Pública Nacional con funcionarios provinciales y municipales porque tienen realidades e intereses muy distintos*. Inclusive, se señaló que en los municipios hay relaciones más directas con los ciudadanos y que de eso se derivan requisitos de gerenciamiento y capacitación distintos.

Se señaló que *Hoy no están entrenados en el trabajo en equipo por lo compartimentado que resulta el trabajo en el sector público*. *“Hay que considerar también la necesidad de un foco que no pase por lo conceptual sino por transformar y manejar realidades. Se sugirió trabajar con equipos de profesores o guías de estudio, que combinen aquellos con dominio técnico y aquellos que tengan experiencia en sector público. Se sugiere crear un espacio, que podría denominarse “Hablan los que administraron”, relatando experiencias en la gestión pública.*

Además de la casuística, se comentó la necesidad de un enfoque transversal en el abordaje de los temas. Para el caso concreto de la administración de los RRHH se puso énfasis en la necesidad de diseñar un programa que refuerce el pasaje de un modelo meramente administrativo a un modelo estratégico, es decir que incluya todos los procesos de la gestión de RRHH: capacitación, formación, incentivos. Al decir de uno de los entrevistados, *Lo público no es lo privado y por lo tanto es fundamental que no se incorporen caprichosamente técnicas del sector privado al público.*

En cuanto a los temas vinculados a los modelos de gestión y organización, se hizo referencia a cuestiones tales como análisis de procesos orientados a resultados y análisis del modelo de gestión por resultados con un enfoque centrado en el ciudadano. Sobre este punto se comentó: *No se debe seguir poniendo el foco en la proliferación de controles formales y más burocracia, esto aumenta la ineficiencia y la pérdida del foco en el ciudadano.* También se comentó la necesidad de abordar temas vinculados con la cultura organizativa del sector público, intentando identificar las “claves del escenario” en el que se mueve el directivo público. Se considera que es más importante formar en competencias (liderazgo, negociación, trabajo en equipo) que en contenidos y en el desarrollo de capacidades gerenciales ante el desafío de conducir con un margen de acción restringido.

Asimismo, se planteó como significativo trabajar sobre aspectos como la creatividad, la crítica, la reflexión, aspectos motivacionales, actitudinales y aspiracionales y, una vez más, cuestiones como el liderazgo. Otras temáticas sugeridas fueron las políticas de género, discapacidad, marco lógico, reingeniería de procesos, estandarización de procesos administrativos; cómo tomar decisiones programables vs. decisiones no programables; cambio de la imagen interna para que se genere cambio en la imagen externa; cómo trabajar en red entre pares, diseño y evaluación externa del funcionamiento organizacional; indicadores para la medición y evaluación.

Finalmente, debemos señalar que la tarea de conducción del directivo público se da en el marco de una relación de empleo público generalmente con rigideces en la gestión, que se combina con cierto grado de politización de las decisiones. En este sentido, es importante que el equipo docente esté familiarizado con la normativa que rige los procesos de trabajo y las relaciones de empleo en el sector público. Se sugiere también que el plantel docente utilice un lenguaje y estilo formales, propios de la Administración Pública y respete las culturas locales, para de este modo favorecer un diálogo enriquecedor entre los docentes y facilitadores del programa, y los participantes. En este sentido, debemos considerar que los directivos son bastante formales en su trato, y si bien están habituados a las reuniones de trabajo entre áreas, incluso fuera del ámbito laboral, no están habituados a trabajar desde lo lúdico. Al mismo tiempo, la experiencia nos indica que son colaborativos y están dispuestos a concretar las tareas que se les plantean, proponiéndoles desafíos que los motiven y promuevan una nueva mirada sobre los problemas críticos de su gestión como directivos, pero evitando forzar demasiado la estrategia de llevarlos a un trabajo descontracturado.

REFLEXIONES FINALES

En este trabajo mostramos los hallazgos de un relevamiento de necesidades de capacitación y desarrollo de competencias, realizado a partir

de una muestra de funcionarios públicos argentinos que se desempeñan en los niveles nacional, provincial y municipal. Este relevamiento se realizó en el marco de un proyecto de formación dirigido a la ADP, que está siendo desarrollado desde la Universidad de San Andrés (Buenos Aires, Argentina).

A partir de la generación misma de este proyecto se trabajó desde la perspectiva de la formación como proceso social complejo, por lo que se torna central la consideración de las expectativas de los actores, los contextos en los que se desempeñan, y la visión que los potenciales participantes tienen de su propio rol directivo y de las competencias a fortalecer. Partiendo de algunas consideraciones conceptuales para enmarcar los resultados del relevamiento, en este trabajo se define, desde la mirada de los entrevistados, el ámbito de acción de la ADP en Argentina, los roles que asume, los desafíos que enfrenta, y las competencias que requiere para su efectivo desempeño. A partir del relevamiento, se propusieron los lineamientos, metodologías y posibles contenidos en torno a los cuales estructurar un programa de formación para la ADP.

Esperamos que el hecho de compartir este proyecto y el relevamiento que le da sustento resulte útil para las personas y las organizaciones vinculadas a la formación de funcionarios públicos, así como también para todos aquellos interesados en el necesario y complejo proceso de fortalecimiento de los recursos humanos de la gestión pública.

BIBLIOGRAFÍA

- CEE UdeSA (2006). Relevamiento para el Programa AFIP de Desarrollo en Gestión – Nivel Directivo. Informe. Autoría: Mercedes Iacoviello.
- Essayag, Sebastián; et. al (2001). El Modelo de Gestión por Resultados en el Sector Público: El Caso de la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSeS). Convenio INAP-Universidad Nacional de Tres de Febrero (UNTReF), Bs. As.
- Falivene, Graciela (2004). Reformas de las políticas de formación directiva para el fortalecimiento institucional en contextos de crisis: aprendizajes realizados. *Revista Reforma y Democracia* N° 29, Junio, pp. 95-130.
- Gore, Ernesto (2003). *Conocimiento Colectivo: la formación en el trabajo y la generación de capacidades colectivas*. Ed. Granica S.A. Buenos Aires.
- Iacoviello, Mercedes y Zuvanic, Laura (2006). Desarrollo e integración de la gestión de recursos humanos en los Estados latinoamericanos. *Revista Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, Año 6, Número 7. Facultad de Ciencias Económicas – Universidad Nacional del Litoral. Santa Fe, Argentina.
- Iacoviello, Mercedes (1999). Desarrollo estratégico de recursos humanos en el Estado. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 15, Octubre, pp. 216 – 232.
- Iacoviello, Mercedes y Noemí Pulido (2008). Gestión y gestores de resultados: cara y contracara. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 41, Junio, pp. 81-110.

- Kliksberg, Bernardo (2005). Hacia un nuevo perfil del Estado y América Latina: los cambios en las percepciones y las demandas de la ciudadanía. *Revista Reforma y Democracia*, N° 32, Junio, pp. 51- 88.
- Lavanderos, Rodrigo (2006). Análisis y propuesta para la elaboración de perfil del directivo público chileno; en *Revista Centroamericana de Administración Pública* (50-51): 79-102.
- Longo, Francisco (2002). *Institucionalizar la Gerencia Pública: Retos y Dificultades*, presentado en el Primer Congrés Català de Gestió Pública.
- Longo, Francisco (2004). *Mérito y Flexibilidad. La gestión de las personas en las organizaciones del sector público*. Paidós. España.
- Mendelson, N., Ticach, R. y Iacoviello, M. (2006). La generación de capacidades colectivas y su relación con el diseño de la capacitación: relato de una experiencia en un ente recaudador en Argentina. *XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Ciudad de Guatemala, 7 - 10 Nov.
- Moore, Mark (1998). *Gestión Estratégica y Creación de Valor en el Sector Público*. Barcelona, Editorial Paidós.
- Pulido, Noemí (2000). La identificación de la capacitación gerencial prioritaria en el sector público. Serie Documentos Debate, N°5. *Estado, Administración Pública y Sociedad*, CLAD.
- Sescovich Rojas, Sonia (2003). El papel de la capacitación en la gestión del cambio y del conocimiento. Bases para las organizaciones públicas que aprenden. *Revista Reforma y Democracia*, N° 26, Junio, pp.101-136.