

# INAP

ISSN 2683-9644

# CUINAP | Argentina

Año 3 • 2022 | Cuadernos del INAP

**Los mandos medios y el rol de la *dirección* durante la gestión del COVID-19 en áreas de apoyo en la Administración Pública Nacional**

Sandra Guimenez

# 102

Capacitar e investigar para fortalecer las capacidades estatales



# CUINAP | Argentina

**Los mandos medios y el rol de la *dirección* durante la gestión del COVID-19 en áreas de apoyo en la Administración Pública Nacional**

Sandra Guimenez

102

## **Autoridades**

**Dr. Alberto Ángel Fernández**

Presidente de la Nación

**Dr. Juan Luis Manzur**

Jefe de Gabinete de Ministros

**Dra. Ana Gabriela Castellani**

Secretaria de Gestión y Empleo Público

**Mag. Leandro Bottinelli**

Director Institucional del INAP

# Índice

---

Introducción	10
1. Algunas notas sobre la APN, la <i>gramática de la dirección deseable</i> y su aporte a las capacidades estatales	14
2. Abordaje metodológico	20
3. Pandemia y trabajo remoto en el Estado	25
4. El despliegue de la <i>gramática de la buena dirección deseable</i> en el marco de la pandemia desde las áreas de apoyo	32
Conclusiones	53
Referencias bibliográficas	57
Anexo. Modelo de cuestionario utilizado para entrevistas	61

---

## Los mandos medios y el rol de la *dirección* durante la gestión del COVID-19 en áreas de apoyo en la Administración Pública Nacional



**Sandra  
Guimenez**

---

Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Magíster en Políticas Sociales (UBA). Especialista en Planificación y Gestión de Políticas Sociales (UBA). Licenciada en Sociología (UBA). Desde hace más de veinte años, trabaja en el Estado nacional. En el período 1996-1999, se desempeñó en la Municipalidad de Avellaneda y desde 1999 hasta principios de 2020, en el Ministerio de Desarrollo Social. Investigadora del Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP Argentina).

Docente de la carrera de Trabajo Social de la Universidad Nacional de José C. Paz (UNPAZ) desde 2014 y de la carrera de Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA desde 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 que dirige el proyecto «Desigualdades sociolaborales, sostenibilidad de la vida, género e intervención estatal en la Argentina en tiempos de (pos)pandemia».

## Resumen

El documento concentra los principales hallazgos de una investigación llevada a cabo entre los meses de febrero y junio de 2022, en la cual se persiguió el objetivo de indagar cómo la *gramática de la dirección deseable* identificada en trabajos anteriores actuó de soporte para enfrentar los desafíos que implicó el surgimiento de la pandemia del COVID-19 en dependencias de la Administración Pública Nacional (APN) de la Argentina.

El objetivo antes mencionado fue orientado hacia aquellas áreas consideradas «de apoyo», con el fin de identificar cuáles acciones y habilidades permitieron a los mandos medios organizar el cumplimiento de las solicitudes de las áreas programáticas, atendiendo a la lógica cotidiana que se gestó en un contexto inesperado. Para ello, se efectuaron entrevistas a personas responsables de la conducción de equipos de trabajo en diversas dependencias de la APN.

La información recogida permite dar cuenta, en primer lugar, de la pronta adaptación de procesos y procedimientos realizada por las áreas de apoyo para responder al incremento de la demanda de las áreas operativas, dado que el traslado de la situación de oficina a los hogares se produjo con un acompañamiento insuficiente de las jurisdicciones en términos de los soportes tecnológicos y utilitarios necesarios para ello. En segundo lugar, se destaca la importancia de la utilización de una metodología iterativa en el desarrollo de las tareas, el mejoramiento de los dispositivos comunicacionales, la digitalización de los procedimientos, así como la escucha permanente, el manejo flexible en los vínculos con el equipo de trabajo y el ejercicio de templanza, paciencia y contención en tanto recursos desplegados para llevar a cabo una «buena dirección». Asimismo, se resalta en los diversos testimonios la potencialidad que podría

suponer la recurrencia a una modalidad híbrida en la gestión estatal, que amalgame trabajo remoto con presencialidad para algunas áreas y tareas, en la medida que no actúa en desmedro de la productividad de los respectivos sectores.

## **Palabras clave**

Buenas prácticas, capacidades estatales, gramática de la buena dirección deseable, COVID-19

## **Abstract**

This paper presents the main research findings produced between February and June 2022. The objective was to evaluate how the direction grammar identified in previous researches was the support to deal with the challenges originated by the pandemic COVID-19 within the National Public Administration of Argentina.

The objective was oriented towards supporting areas to identify not only the abilities and but also the actions which have enabled middle management to reach the compliance of applications derived from substantive areas in an unexpected context. For this purpose, several leaders from different public offices in charge of teams were interviewed. Information collected let us to show firstly the quick processes and procedures adaptation made by supporting areas to deal with the great increment in substantive areas demands considering that remote work was applied without the support of the jurisdictions in technological terms. Secondly, the importance of the an iterative methodology implementation to work, the improvement in communication devices, procedures digitalization, listening to the teams, flexible management of the relations with team works, patience, temperance, and empathy are highlighted in association with a “good direction”. In addition, it is highlighted that most of the interviews let us see how important could

be the return to semipresential work in public administration, merging remote and presential work in case it does not affect productivity levels.

### **Key Words**

Good practices, state capabilities, expected direction grammar, COVID-19

## Introducción

Los hallazgos que se presentan a continuación forman parte de una línea de indagación iniciada en el INAP a comienzos del año 2020, cuyo objetivo consiste en aportar al conocimiento y análisis de las políticas públicas reflexionando «desde adentro», en el plano de su ejecución microcotidiana, a partir del relevamiento de acciones y habilidades que permiten encausar una «buena dirección».

En ese marco, se llevaron a cabo cuatro investigaciones (Guimenez, 2020a, 2020b, 2021a, 2021b) y una lectura integrada de ellas (Guimenez, 2021c), lo que dio lugar a la identificación de una *gramática de la buena dirección deseable* por parte de funcionarias/os intermedias/os insertas/tos en la Administración Pública Nacional (APN), para aludir a aquella estructura o marco conceptual que performa las actividades humanas y que incluye no solo las capacidades profesionales, sino también el manejo de una técnica relacionada al conocimiento de las reglas formales e informales que pautan la práctica específica del campo, así como su escenario normativo y valorativo (Luci, 2016, p. 38).

La existencia de tal gramática se constituye en un aporte destacado de la investigación considerada en su conjunto, dado que permite trazar la geografía de un *saber hacer* acerca del Estado y producida en él, que no ha sido visibilizado ni sistematizado, sino que existe en la praxis de las personas que desarrollaron alguna experiencia vinculada a la dirección/coordiación de equipos. La operacionalización que posibilitó la sistematización del trabajo de campo se desagrega en una serie de indicadores en que dicha *gramática* se manifiesta y refieren a un conjunto de acciones y habilidades deseables, así como a factores necesarios que posibilitarían su surgimiento y desarrollo.

En esta nueva exploración que se alinea con las anteriores, se busca dar cuenta del modo en que fueron procesados los desafíos planteados por el surgimiento de la pandemia del COVID-19 desde el punto de vista de la *gramática de la dirección deseable* en áreas de la APN consideradas de apoyo<sup>1</sup>. Es decir, ¿cómo se vieron interpeladas por un contexto inesperado y desestructurante las acciones y habilidades identificadas como constitutivas de la buena dirección? ¿Tales acciones y habilidades sirvieron de sustento para el manejo de una gestión en tiempos de crisis? ¿Fue necesario desplegar otras diferentes y hasta ese momento no practicadas? ¿Qué aprendizajes pueden destacarse con relación a la *gramática de la dirección*?

Desde el punto de vista metodológico, la investigación se apoya en el bagaje de información primaria obtenida a través de entrevistas a mandos medios que se desempeñan en áreas de apoyo, con la intención de conocer cómo enfrentaron desde el punto de vista de la gestión el período de Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio (ASPO) y de Distanciamiento Social, Preventivo y Obligatorio (DISPO) establecidos por el Gobierno Nacional<sup>2</sup>.

---

1 Se denomina de esa manera a aquellos procesos que, en virtud de su «existencia y operatividad, aseguran que los objetivos de los procesos primarios se cumplan». Pueden resultar invisibles para las/los ciudadanas/os destinatarias/os de las diversas políticas, pero son fundamentales debido a su carácter de aportar «sustentabilidad operativa» (Halliburton, 2006, p. 69).

2 Dispuestos a través de los Decretos 297/2020 y 875/2020, respectivamente, y sus modificatorias.

El trabajo de campo estuvo orientado por los siguientes interrogantes:

- 1) ¿Qué acciones y habilidades<sup>3</sup> vinculadas a la buena dirección, tanto conocidas como novedosas, resultaron oportunas para garantizar el cumplimiento de los objetivos programáticos?
- 2) ¿Qué aprendizaje queda como resultado del despliegue de esas acciones y habilidades en el transcurso de la pandemia del COVID-19 que permita mejorar las intervenciones y capacidades estatales en el futuro?

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

#### Objetivo general

- Identificar, describir y analizar el impacto de la pandemia del COVID-19 en la implementación de las políticas públicas en áreas de apoyo de la APN, en lo que refiere al desarrollo y puesta en acción de la *gramática de la dirección deseable*.

#### Objetivos específicos

- Identificar, describir y analizar a través de qué procesos y estrategias se produjeron (re)adaptaciones en el desarrollo de las actividades cotidianas para garantizar las funciones y fines de las áreas de apoyo en el contexto de la pandemia del COVID-19.

---

3 La literatura sobre habilidades o competencias blandas es profusa. Leal Paredes (2020, p. 10) apunta lo siguiente: «Las competencias blandas para la gestión de proyecto abarcan actitudes, características básicas de la personalidad y liderazgo, y la capacidad de dirigir el equipo de un proyecto (Wallace, 2002) atribuyendo facultades de decisión o empowerment, estableciendo una cultura de proyectos, delegando autoridad y responsabilidad; y creando un entorno solidario para alcanzar el éxito (Gido y Clements, 2012). El gerente de proyecto requiere competencias personales para administrar un proyecto (Ariza, 2009), por ello es necesario precisar las habilidades fundamentadas en la sinergia bajo los principios intangibles de la confianza y el arte de adaptación para que la gente tenga la voluntad de desempeñarse a sus niveles más altos (Beach, 2011; Wallace, 2014)».

- Identificar y describir qué acciones y habilidades, ya practicadas y nuevas, se desplegaron para cumplir con los objetivos y funciones de las áreas.
- Identificar y describir los aprendizajes de los mandos medios en la gestión de políticas y conducción de equipos en un contexto inesperado y persistente.

La estructura del documento es la siguiente: en el apartado uno, se presenta la propuesta conceptual que se viene desarrollando en anteriores trabajos y que dimos en llamar *gramática de la dirección deseable* y su vinculación con el fortalecimiento de las capacidades estatales. En el apartado dos, se describe la estrategia metodológica utilizada, mientras que en el tres se refieren algunos aportes académicos referidos al trabajo remoto en general y a su incorporación en áreas estatales de la Argentina durante la pandemia. En el apartado cuatro, se despliega la sistematización del trabajo de campo llevado a cabo entre mandos medios insertos en áreas de apoyo de la APN, para, en la última sección, arribar a las conclusiones en las que se dibujan los contornos de la *buena dirección deseable* en tiempos de pandemia.

# 1

## Algunas notas sobre la APN, la *gramática de la dirección deseable* y su aporte a las capacidades estatales

Desde el inicio de la línea de investigación que se comentaba en el punto anterior, se partió de la certeza de que su desarrollo se hallaba vinculado con la necesidad de aportar densidad conceptual y material al despliegue de las capacidades estatales en un registro más bien novedoso en lo que refiere a los estudios sobre este tema, que radica en su abordaje a partir de una indagación en clave micro. Para ello, se tomó como base una perspectiva teórica en la que el Estado es considerado «un espacio polifónico en que se relacionan y se expresan grupos» (Bohoslavky y Soprano, 2010, p. 24) y no un todo unívoco y autoconsciente, y que no solo es resultado de las normas que lo configuran y determinan, sino que, al mismo tiempo, deviene de la *praxis* de múltiples personas que encarnan su representación en los diversos espacios en que su aparato programático se cristaliza. En ese sentido, la amalgama de prácticas<sup>4</sup> encarnadas por personas que despliegan roles variados (funcionaria/io, agente estatal, técnicas/os, políticas/os, etc.) en su conjunto «son» y hacen el Estado día a día.

---

4 Danani (1996) define las prácticas como la unidad compleja de comportamientos y representaciones. En ese marco, las exteriorizaciones más directamente observables de los comportamientos se encuentran reguladas/organizadas por la visión del mundo.

Por lo anterior, entendemos que el rol de los mandos medios constituye un ariete fundamental para operativizar los objetivos políticos de las gestiones de gobierno, ya que no solo participan de la administración de los dispositivos técnicos, administrativos y humanos radicados en las áreas, sino que también desarrollan (o no) cierta capacidad *ad hoc* para articular y dialogar con diferentes actores e intereses sociales, lo que también incide en la política pública realmente existente. Además, su práctica se vincula de modo directo con lo que propone Castellani (2020) en aras de fortalecer la gestión en tres planos: el tecno-burocrático, el político-estratégico y el relacional (2020, p. 6). Por lo tanto, identificar, describir y comprender esos «modos de hacer» —no siempre homogéneos y orientados por un mismo sentido— constituye un aporte heurístico de enorme valor en diálogo con tal búsqueda de fortalecimiento.

En esa línea teórica de relación entre las capacidades estatales y los roles de dirección, la conceptualización que acompañó la investigación iniciada en 2020, a lo largo de cuatro momentos en que esta se dividió, recupera tanto aportes que proporciona la literatura académica, así como elaboraciones propias (Guimenez, 2018) que, a su vez, se enriquecieron con los hallazgos que proporcionó el trabajo de campo y cuyo posterior análisis alumbró el concepto de *gramática de la dirección deseable* que se comprende a partir y en el marco de la porosidad y polifonía que se mencionaba más arriba.

¿En qué consiste esa *gramática*? De modo general, alude a la estructura o marco conceptual que guía las prácticas y que aprehende tanto las capacidades/conocimientos profesionales en una determinada área (saber saber) como el manejo (y producción) de una técnica vinculada a la lógica práctica de ese campo (saber hacer), que incluye la relación con el equipo de trabajo inmediato (saber convivir) y el conocimiento acabado de los valores, las normas y la cultura organizacional (saber situacional).

La identificación de la *gramática de la dirección deseable* se fue conformando a partir de los testimonios obtenidos en cada etapa de la investigación, a través de las preguntas que se formularon a las/los entrevistadas/os, mediante las cuales se recorrieron los procesos y las condiciones de trabajo, la relación conductoras/es-conducidas/os y el mundo simbólico y cultural que caracteriza el espacio laboral estatal de cada jurisdicción. Ello permitió comprender que tal *gramática* constituye el resultado de un saber específico, complejo y desarrollado a lo largo del tiempo, sin que su surgimiento corporizado en la lógica práctica de los mandos medios haya formado parte de objetivos políticos explícitos de las distintas gestiones de gobierno, sino que emana de una «reflexión en la acción» (Gore, 2020, p. 70). Enfrentados al desafío de «jugar el juego» o *illusio* (Bourdieu y Wacquant, 1992), los mandos medios ensayaron acciones, estrategias y aprendizajes, en cuyo marco los beneficios resultantes de ese proceso no fueron tanto económicos como simbólicos, en la medida que la permanencia allí reconocía vocación de servicio e identificación con el rol que el Estado está llamado a cumplir<sup>5</sup>.

¿Cuáles son los contornos y contenidos de esa *gramática de la buena dirección deseable*? A grandes rasgos se compone de:

- 1) un conjunto de *acciones* que se ordenan en torno a dos grandes aspectos: la relación con el equipo de trabajo —necesidad de construir un «nosotros», tomarse el tiempo para conocer a las personas que componen el equipo, reconocer y respetar sus trayectorias y saberes; distribuir las tareas de manera equitativa, apelar a una comunicación fluida y transparente (que todas/os sepan qué se hace y con qué objetivo); mostrar

---

5 Bourdieu y Wacquant denominan *illusio* o interés «al hecho de estar involucrado, de estar atrapado en el juego y por el juego. Estar interesado es acordar a un juego social determinado que lo que allí ocurre tiene sentido, que sus apuestas son importantes y dignas de ser perseguidas» (1992, p. 80).

interés y compromiso con las condiciones laborales de las/los trabajadoras/es; reconocimiento de los logros laborales del equipo y predisposición para compartir momentos extralaborales— y la planificación participativa —para definir puntos de partida y llegada, a partir de una elaboración colectiva con el propio equipo y actores no estatales, en tanto metodología de trabajo que posibilite construir compromiso e involucramiento—.

- 2) un conjunto de *habilidades blandas* vinculadas a saber escuchar, hacer circular la palabra en instancias de participación horizontal; incentivar a las/los conducidas/os tanto para el trabajo cotidiano como para el cultivo de las carreras profesionales; desplegar un trato amable, respetuoso y empático; entender los errores como oportunidades de aprendizaje y ejercicio equilibrado de flexibilidad y firmeza para tomar decisiones.
- 3) la necesidad de que existan *posibilidades de capacitación* en momentos diversos de los trayectos de circulación en el Estado: al inicio de la gestión (en tanto inducción respecto del conocimiento de la APN), durante tal proceso (cursos/espacios vinculados al desarrollo de estrategias para movilizar habilidades blandas), instancias de acompañamiento en tanto ámbitos de encuentro con pares que permitan (re)conocer otros estilos para llevar adelante la tarea y para el manejo de las relaciones humanas (a modo de comunidades de práctica). Asimismo, se destaca la importancia de apostar a la estabilidad laboral en los puestos de mandos medios para preservar la memoria institucional, mediante la convocatoria a concursos y su revalidación cada cierto tiempo.

Tales hallazgos permiten ampliar la conceptualización y operacionalización del concepto de capacidades estatales como un horizonte a cimentar desde la imbricación de los siguientes aspectos:

- I) En un plano abstracto y teórico, partir de la pregunta «¿cómo hacemos sociedad?» y, por lo tanto, arribar a la certeza acerca de la necesidad de implementar políticas públicas que busquen mejorar las condiciones de vida en términos generales y, en particular, las de aquellos sectores más desfavorecidos en clave de reparación de derechos.
- II) En el plano del saber hacer, ponderar 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. Es decir, el vínculo con diversos actores de la sociedad civil que se constituyen en interlocutores necesarios y, por lo cual, resulta preciso escuchar sus voces y articularlas con las decisiones políticas (Sotelo Maciel, 2013).
- III) En el plano de la territorialidad de las intervenciones y su dimensión burocrático-administrativa, atender al sentido de su federalización con carácter eficiente, así como a la necesaria y postergada articulación intra e interministerial en los territorios para complementar recursos y saberes. La dinámica burocrática administrativa resulta relevante en este marco, con 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/entorpecen los mecanismos y pasos administrativos de las distintas líneas programáticas.
- IV) En el nivel de la memoria institucional, la necesidad y capacidad para recuperar los saberes producidos en el marco de la gestión

por las/los funcionarias/os y trabajadoras/es en su conjunto. A lo largo del tiempo, en las diferentes áreas estatales, se asiste a la producción de un *saber hacer* específico y situado, tanto en lo que refiere al cómo/dónde implementar los objetivos programáticos como a un cierto aprendizaje vinculado a lo que sale bien y a lo que sale mal. Sin embargo, no siempre hay una «conciencia» organizacional respecto de ese saber y del hacer, que permita sistematizar los ejes principales de las experiencias que se producen a lo largo de los años, a través de una puesta en valor de lo que podría replicarse, así como de lo que no habría que repetir.

- V) En el plano de la construcción de un sentido de pertenencia, se impone la búsqueda de recursos/dispositivos/estrategias que posibiliten la generación de ámbitos saludables de trabajo, en los cuales se construya un reconocimiento de los saberes acumulados por las áreas, de sus tradiciones, de los aportes de sus trabajadoras/es. Sobre este aspecto tampoco se observan aprendizajes sistematizados, y constituye un déficit en la habitabilidad del Estado, puesto que tales desarrollos permitirían construir/renovar/innovar en la cultura organizacional.

# 2

## Abordaje metodológico

Como ya se mencionó, este informe concentra los principales tópicos que componen una *gramática de la buena dirección deseable* para la APN, que se desprenden de la sistematización producida a lo largo de cuatro investigaciones (Guimenez, 2020a, 2020b, 2021a, 2021b, 2021c), en las cuales se procuró identificar y sistematizar qué acciones cotidianas y *habilidades* resultan convenientes para arribar a aquella.

La perspectiva metodológica que se sostuvo desde el inicio de tal línea de indagación concibe dicha tarea en función de «momentos», a través de los cuales el proceso de investigación teórico-metodológico constituye un plano total general, y para abordarlo se definen momentos que guardan unicidad (Minteguiaga, 2003). En ese marco, cada etapa del trabajo de campo estuvo orientada y estructurada por idénticas preguntas que fueron direccionadas a agentes estatales con niveles diferenciados de responsabilidad jerárquica en la estructura organizacional, a efectos de recoger su *reflexividad* y avanzar hacia la composición de una suerte de reconocimiento de buenas prácticas condensadas en el concepto de *gramática*.

En esta nueva investigación, que continúa esa línea y mirada epistemológica, se pretende rastrear de qué modo tal *gramática* se puso en juego en el contexto particular de la pandemia del COVID-19, toda

vez que ese hecho social<sup>6</sup> (Durkheim, 1987) trastocó todos los órdenes de la vida y, en particular, las intervenciones estatales. En ese sentido, la pregunta de investigación que orientó el trabajo de campo fue: ¿qué acciones y habilidades de la *gramática de la buena dirección deseable* resultaron más útiles y oportunas para garantizar la implementación de distintas políticas y programas públicos, en un escenario de imposibilidad de gestión presencial? ¿Qué aprendizajes brotan de esa experiencia en términos de la densidad gramatical de la dirección?

Al igual que en los anteriores momentos de investigación, la particularidad del problema planteado requiere de la utilización de metodología cualitativa, dado que las técnicas que proporciona posibilitan la producción de información primaria, atendiendo al punto de vista y la *reflexividad* de las/las entrevistadas/os. Se entiende a la *reflexividad* como un marco conceptual que refiere a las descripciones y expresiones de las personas que prestan su testimonio sobre la realidad, que no solo informan sobre ella, sino que también la constituyen, y que tal construcción cobra sentido en el marco del contexto en el que se produce. Es decir, «el código no es informativo ni externo a la situación, sino que es eminentemente práctico y constitutivo. [...]. Describir una situación es, pues, construirla y definirla» (Guber, 2001, pp. 45-46).

Dado que se parte de un cúmulo de información y sistematización específico respecto de la *gramática de la dirección deseable* y de cuáles acciones y habilidades la constituyen, la estructura de la entrevista se organizó en torno a cómo el contexto de pandemia operó como constrictor de la implementación de las políticas y programas; es decir, qué aspectos fue necesario modificar/adaptar, en qué sentido, cómo y

---

6 Durkheim (1987, p. 39) define al hecho social como «todo modo de hacer, fijo o no, que puede ejercer sobre el individuo una imposición exterior; o también, que es general en la extensión de una sociedad dada, al mismo tiempo que posee existencia propia, independiente de sus manifestaciones individuales».

quiénes decidieron esos pasos, cómo se reconfiguró el vínculo con los equipos de trabajo y cuál fue el acompañamiento de las jurisdicciones frente a tal proceso. Asimismo, se hizo énfasis en conocer las particularidades vinculadas a los soportes proporcionados por las TIC, a su manejo durante la pandemia y a las necesidades/hallazgos afines a ello, a efectos de aportar algunos elementos sobre la temática al Programa INAP Futuro<sup>7</sup>.

De algún modo, se volvió a recorrer la geografía de la *gramática de la buena dirección deseable* en la APN, en el marco de la mutua imbricación de elementos comprendidos en las siguientes dimensiones y atravesados por ellas (que se recuperan de Pagani y Eray Arce, 2017) para un contexto particular y excepcional como lo constituye la aparición y persistencia del COVID-19:

- I) Procesos de trabajo: refiere al desarrollo de acciones que incluyen información y decisión para el logro de los objetivos institucionales y comprende tanto los procesos formales como informales.
- II) Relaciones intersubjetivas: el ejercicio de las tareas y de los diferentes roles compromete la puesta en acción de la personalidad, de identificación con la organización, de tensiones diversas. Y todo ello, en su conjunto, incide sobre los procesos de trabajo, sobre los objetivos del área, etc.
- III) Condiciones de trabajo: refiere a aspectos como los salariales, las condiciones medioambientales de trabajo, la posibilidad de

---

7 El Programa INAP Futuro se propone «conformar un espacio de reflexión, planificación, experimentación e implementación sistemática basado en el análisis de los escenarios posibles del futuro y de las transformaciones sociales y organizacionales del presente». Para más información, consultar: <https://www.argentina.gob.ar/efatura/gestion-y-empleo-publico/inap/inap-futuro/presentacion-del-programa>

desarrollo profesional y de carrera en el Estado, la oportunidad de participar en la toma de decisiones, etc.

IV) Mundo simbólico y cultural: alude a rutinas/procedimientos/interacciones informales que se construyen en la vida cotidiana de los espacios de trabajo.

Para dar respuesta a los interrogantes que originaron la investigación, se entrevistó a personas que ocupan cargos de dirección y coordinación en áreas de apoyo de la APN, durante los meses de febrero a junio de 2022. El acceso a ellas fue posible a través de una red de contactos<sup>8</sup> que permitió identificar potenciales entrevistadas/os y replicar la técnica de bola de nieve<sup>9</sup>. Cabe mencionar que en esta oportunidad resultó muy dificultoso el acceso a las personas finalmente entrevistadas, en tanto se realizaron múltiples pedidos en distintas dependencias de la APN, algunos de los cuales no fueron respondidos o evidenciaban cierto recelo a dar entrevistas, o se comprometían y, en la cercanía de la cita, cancelaban el compromiso.

Se recurrió a un cuestionario de tipo semiestructurado (ver Anexo), el cual constó de una breve primera parte de tipo contextual que propició armar la situación presencial/virtual<sup>10</sup> de entrevista, para luego formular los interrogantes vinculados al objetivo de la exploración.

---

8 Para esta investigación en particular, se procedió a contactar a las personas entrevistadas en los cuatro trabajos anteriores, a efectos de que actuaran de puente sugiriendo posibles entrevistadas/os.

9 Se denomina de ese modo a la estrategia para contactar a potenciales entrevistadas/os, mediante la cual una persona (la/el portera/o) referencia y propicia el contacto con otra para que forme parte del trabajo de campo que la investigación requiere (Fassio, 2018).

10 Si bien la APN de la Argentina recobró grados de presencialidad desde setiembre de 2021, algunas/os entrevistadas/os optaron por acceder a la entrevista a través de un formato virtual, por lo que se mantuvo como estrategia la posibilidad de tal elección, en la medida que durante 2020 la utilización de plataformas no impidió el intercambio fluido con la persona entrevistada.

Las entrevistas se extendieron en un lapso de entre 30 y 45 minutos. Al inicio del encuentro, se solicitó autorización para grabar los audios, aspecto con el cual todas las personas contactadas manifestaron acuerdo.

A continuación, se desgrabó el material recogido a efectos de volcar en una planilla las respuestas obtenidas a modo de operacionalización. Se consideró cada pregunta como una dimensión, completando las celdas con la descripción textual de las expresiones de cada entrevistada/do. Después, se (re)leyó y agrupó la información obtenida, en torno a las semejanzas/diferencias, lo que permitió extraer ciertas conceptualizaciones generales sobre las dimensiones más relevantes en términos de los objetivos de la investigación. En cada apartado del informe, se transcriben algunas de esas afirmaciones, para graficar con las voces de las/los entrevistadas/os, las consideraciones del análisis, sin desconocer que todo proceso analítico conlleva un ejercicio hermenéutico por parte de la 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 opiniones de las/los entrevistadas/os son referidas a lo largo del texto a partir del número otorgado a cada una de esas personas, a efectos de resguardar sus identidades.

El caudal de información obtenido permite vislumbrar cómo el saber hacer que implica la existencia de la *gramática de la buena dirección deseable*—aunque su producción histórica resulta de procesos informales en calidad de *gajes del oficio*— actuó como plafón que permitió sortear un contexto adverso y atender a los objetivos programáticos/sectoriales.

## Pandemia y trabajo remoto en el Estado

El término *teletrabajo* (*telecommuting*) fue acuñado en 1973 por Jack Niles, identificado más tarde como el padre del trabajo remoto (Oszlak, 2020), y puede ser definido como aquella prestación laboral que se ejecuta por fuera del espacio físico dispuesto por la empresa contratante, utilizando tecnologías de información y comunicación que posibilitan la prestación de bienes y servicios (Cardozo y Bulcourf, 2020). Como señala Giniger (2020), dicha modalidad de trabajo experimentó un aumento significativo en la década de los noventa, como consecuencia de la expansión de la telemática e internet, así como el desarrollo de una serie de softwares de comunicación (plataformas, redes sociales, videollamadas, etc.) que permiten la realización del trabajo a distancia (Giniger, 2020, pp. 26-27).

Siguiendo a la misma autora, cabe resaltar que «No se trata de un trabajo nuevo, sino de una reorganización del trabajo, que tiene como eje el despliegue de las tareas en espacios múltiples, pero sosteniendo la función directiva y organizativa acerca de qué se produce y cómo se produce en manos del empleador» (2020, p. 27).

Para el caso de la Argentina, esta autora menciona que en el año 2011 se publicó el *Manual de Buenas Prácticas en el Teletrabajo*<sup>11</sup>, impulsado por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y la OIT, que tenía como

---

11 [https://www.ilo.org/buenosaires/publicaciones/WCMS\\_BAI\\_PUB\\_143/lang--es/index.htm](https://www.ilo.org/buenosaires/publicaciones/WCMS_BAI_PUB_143/lang--es/index.htm)

objetivo proveer un marco adecuado para futuras reglamentaciones atendiendo aspectos vinculados con la salud, la seguridad, la privacidad, la confidencialidad, el cuidado del medio ambiente y las condiciones laborales. Y, respecto al tema, ella refiere una resolución del año 2012 de la Superintendencia de Riesgos del Trabajo (SRT 1552/2012) que avanza en establecer un marco general de riesgos relacionados con la realización de una modalidad de teletrabajo, así como a la obligatoriedad del empleador en informar a la Aseguradora de Riesgos del Trabajo (ART) la nueva situación laboral y de establecer las obligaciones vinculadas a la provisión de elementos de trabajo para las/los trabajadoras/es tendientes a garantizar un desarrollo de la tarea de modo adecuado. Dicha resolución quedó suspendida por la Resolución 21/2020 que solo exige la obligatoriedad de informar a la ART (Giniger, 2020, pp. 35-36).

Por su parte, si bien la aparición de la pandemia del COVID-19 trajo como consecuencia necesaria el surgimiento de reglamentaciones específicas, Banchemo (2022) destaca que algunas provincias argentinas ya habían producido legislación atinente al desarrollo del trabajo remoto. En ese sentido, el autor menciona los casos y el año en que la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (1998), Neuquén (2010), Buenos Aires (2013), La Rioja (2016) y Chaco (2017) fueron construyendo un marco normativo parcial para ciertos sectores de actividad. En esa descripción, se destacan las provincias de Chaco y Neuquén como las únicas que contaban con una legislación específica para reglamentar el trabajo remoto en el sector público antes de 2020.

### **3.1. El trabajo remoto en la APN de la Argentina**

Castellani (2021) sostiene que la pandemia planteó dos tipos de desafíos para el Estado: unos de índole sociopolítica, porque resulta el principal actor con relación al manejo de la situación sanitaria y por su

articulación con los distintos niveles de poder del Estado. Ello involucra la articulación/discusión/intercambio con la élite económico-política y con la ciudadanía, en tanto vuelve a ponerse en debate el rol del Estado respecto de hasta dónde debe intervenir, cómo se distribuyen los costos y qué papel juegan los actores económicos que históricamente han sido los más privilegiados. El segundo orden de desafíos estuvo relacionado con cómo adaptar las instituciones estatales, acostumbradas a funcionar sobre la base de trabajo presencial, a un contexto pandémico que impidió la concurrencia a los lugares de trabajo. Esto último, además, incluía no solo la novedad del trabajo remoto, sino que se acoplaba con la necesidad de implementar políticas públicas específicas al mencionado contexto que no habían sido pensadas cuando iniciaba la gestión en diciembre de 2019. Es decir, la pandemia del COVID-19 modificó la agenda gubernamental, al trastocar el orden de prioridades y, asimismo, aparejó un rediseño de los procesos establecidos para el acceso a las distintas políticas públicas.

Señala Castellani (2021) que tanto las políticas ya existentes como las específicas que buscaron atender a las necesidades generadas por la pandemia debían ser repensadas para garantizar un rápido acceso a la ciudadanía, brindando información clara y precisa sobre los recursos que el Estado ponía a disposición, y garantizando transparencia pública en las compras que realizaba el Estado.

Respecto al trabajo remoto en la APN, Castellani (2021) menciona que de los 186.894 trabajadoras/es que formaban parte del personal civil de dicha administración al año 2021 (equivalente al 49 %, en tanto el 51 % restante corresponde al personal militar y de seguridad), el 63 % prestó servicios bajo tal modalidad, el 17 % tuvo licencia por cuidado de

menores<sup>12</sup>, el 14 % lo hizo de modo presencial por estar afectadas/os al desempeño de tareas esenciales, el 5 % no pudo llevar a cabo trabajo remoto y el 1 % tuvo licencias por otros motivos.

Entre las principales dificultades que pueden hallarse en relación con la implementación del trabajo remoto, Castellani (2021) destaca los siguientes puntos que fueron identificados a partir de una encuesta efectuada en el año 2020 (Secretaría de Gestión y Empleo Público, 2020): la disponibilidad de equipos informáticos<sup>13</sup> y la conectividad<sup>14</sup> para realizar las tareas, el dominio de las nuevas tecnologías y el trastocamiento de la jornada de trabajo que en algunos casos pudo no haber sido bien resuelta.

Por su parte, Andrenacci (2020) analiza para el período marzo-setiembre de 2020, cómo y por qué la Argentina «arrancó bien» y logró, a partir de las acciones gubernamentales, controlar la situación y evitar un descontrol de la emergencia provocada por la rápida expansión planetaria y local del COVID-19. Para ello, adopta una mirada que se centra en el análisis de la gestión de políticas públicas, poniendo bajo la lupa los «organismos artificiales» que, desde el punto de vista organizacional, se pusieron en

---

12 Dado que en la Argentina se estableció la interrupción de las actividades educativas en los establecimientos de todos los niveles y la adopción de la dinámica remota para el dictado de las clases, los grupos familiares se encontraron en la situación de atender a las actividades laborales de las/los adultas/os responsables, el acompañamiento de las actividades escolares, el cuidado de personas enfermas, etc. En la APN se dispuso la posibilidad de acceder a una licencia con goce de sueldo para dedicarse a tareas de acompañamiento a las/los niñas/os de hasta 13 años (Decisión Administrativa 390/20 y sus modificatorias).

13 Tal como surge de las diversas entrevistas, las/los trabajadoras/es estatales de la APN no contaban necesariamente con equipos informáticos en sus hogares, y en aquellos casos en que los había, debían compartirlos con los otros miembros del hogar, tanto para las actividades escolares como para la realización de prestación de servicios laborales. En general, las jurisdicciones no enviaron equipos a los hogares de sus agentes, salvo excepciones, por lo que en conjunto se presentaba un problema a la hora de poder cumplir con las tareas.

14 En sintonía con la nota al pie anterior, no todos los hogares contaban con buena conectividad, y la que podían pagar en muchos casos resultaba insuficiente para atender un mayor requerimiento por parte de los distintos miembros del hogar. Asimismo, tampoco hubo acompañamiento jurisdiccional para un gasto esencial que debieron absorber las/los agentes por su cuenta.

acción para atender la situación, el «cómo del asunto». Desde ese punto de vista, el autor considera que la estrategia adoptada por el gobierno «funcionó» bien, entendiendo ese funcionamiento a partir de los aportes de Barzelay (en Andrenacci, 2020, p. 13) en el cual, el proceso de política pública es

el emprendimiento (*enterprise* o *venture*) de una organización pública. Es un fenómeno diseñado con el propósito de cumplir un fin (*purposeful phenomenon*). Cuando lo cumple, el fenómeno es observado como un «conjunto funcionante» (*functioning whole*). Un conjunto es funcionante cuando sus procesos de gestión «efectivizan los fines» alineando los efectos (*outcomes*) con los propósitos (*intents*). Para entender qué los hizo «funcionantes», estos fenómenos se abordan con estudios de casos armados con herramientas para captar cómo fue que sus «funciones de gestión» los hicieron «funcionar».

Esa mirada implica analizar al mismo tiempo la lectura/comprensión del problema, el diseño de la solución a la situación problemática planteada (que incluye elegir entre opciones, decidir cómo se efectiviza y a través de qué medios técnicos) y la gerencia del flujo de actividades (que implica la gestión de la articulación con diversos niveles jurisdiccionales). Las *funciones de gestión* se enfrentan a diferentes problemas de la propia organización y de la vida social, que es necesario atender/potenciar/neutralizar para alcanzar la solución esperada y por ello, sostiene el autor, la política pública es un *conjunto funcionante* y no un puro, único y aislado manojito de técnicas.

Con este marco teórico y siguiendo a Barzelay, el autor propone hacer un camino de «ingeniería inversa» a partir de la evidencia alcanzada y analizar el conjunto funcionante para el caso de la atención de la pandemia del COVID-19 en el período marzo-setiembre de 2020. Para ello, utiliza el concepto de «calce» para referirse a cómo se leyó el proceso,

cómo se diseñaron las acciones para cada estrategia y qué mecanismos gerenciales las hicieron funcionar (Andrenacci, 2020, p. 18).

En esa clave analítica, el autor concluye que, para el período seleccionado, el gobierno gestionó bien, teniendo en cuenta que tanto la lectura del problema a atender y los márgenes de acción fueron adecuados como las estrategias diseñadas con relación al problema identificado y la puesta en práctica de estas, hasta que comenzó a perder «calce».

Si bien Andrenacci analiza un período breve de la propagación de la pandemia, finaliza su análisis mencionando una paradoja para el Estado argentino, que radica en enfrentar una situación por demás compleja que metaforiza como un *rally* París-Dakar, con herramientas bastante precarias (por un conjunto de razones que no se analizan allí) cercanas a un Citroën 3CV; en esa dimensión, el Estado funcionó bien, pero no se puede esperar que siga haciéndolo de tal modo con tan débiles herramientas (Andrenacci, 2020, p. 22).

Por su parte, Eray Arce, Cacault y Pagani (2020) se inscriben en una línea de trabajos que abordan la capacidad estatal en sus diversos niveles jurisdiccionales para garantizar derechos, bienes y servicios, en el marco de las restricciones impuestas por la pandemia. Al respecto, mencionan los resultados de una encuesta realizada en la Fiscalía de Estado de la Provincia de Buenos Aires durante los meses de junio y julio de 2020, con el objetivo de identificar formas de organización del trabajo durante la pandemia, la utilización y disposición de los recursos para llevar adelante las tareas de trabajo remoto, así como las percepciones sobre esta modalidad laboral que no había sido utilizada hasta el momento. Dicho relevamiento estuvo atravesado, desde el punto de vista conceptual, por una mirada de género, salud y seguridad de las/los trabajadoras/es y fue respondido por el 61,2 % del total del plantel (519 personas).

Uno de los principales resultados que el relevamiento arroja es que la Fiscalía mantuvo una continuidad de sus tareas sustantivas sin alterar los estándares de calidad del trabajo del área ni el valor agregado «de las tareas orientadas a preservar la legalidad de la función administrativa, el respeto de los derechos humanos y la protección de los intereses fiscales, elementos centrales de la misión institucional» (p. 29). Según las autoras, las razones que explican el alto grado de cumplimiento de las funciones en los estándares acostumbrados se derivan, en primer lugar, de la estabilidad y antigüedad del personal de dicha área (un promedio de entre 10 y 19 años) y el nivel profesional de tales trabajadoras/es (el 73 % de quienes respondieron la encuesta tienen estudios universitarios completos). En segundo lugar, y sumado a lo anterior, se adiciona un conjunto de condiciones previas que tienen que ver con el desarrollo de un Plan Estratégico elaborado entre los años 2016 y 2020, en el marco de lo cual se habían mejorado los procesos operativos a través de la adquisición de nuevas herramientas y conocimientos (vinculados a dispositivos digitales), que posibilitaron la adaptación al contexto inesperado planteado por la pandemia.

# 4

## El despliegue de la *gramática de la buena dirección deseable* en el marco de la pandemia desde las áreas de apoyo

Como es de público conocimiento, la irrupción de la pandemia del COVID-19 implicó un desafío para los gobiernos de todo el mundo, en la medida que la velocidad de propagación del virus implicó no solo la disposición de iniciativas para evitar el colapso del sistema sanitario y la vida de la población, sino por los múltiples efectos corrosivos que trajo aparejados para la vida social en su conjunto ante la necesidad de detener el flujo de todas las actividades económicas y sociales. Por esas mismas razones, puede afirmarse que la pandemia puso en evidencia la importancia prioritaria de la presencia estatal.

En lo que refiere a la APN de la Argentina, interesa identificar y describir cómo impactó la pandemia del COVID-19 en los objetivos y las actividades de las áreas de apoyo (punto 4.2), al tiempo que indagar cómo los mandos medios desplegaron la *gramática de la buena dirección deseable* en un contexto inesperado y tumultuoso (puntos 4.3, 4.4 y 4.5). La mirada epistemológica que acompaña tal análisis busca recuperar y examinar lo que se hizo (o no) en la experiencia cotidiana de la gestión, a partir de las voces de los mandos medios, y ponerlo en relación con el saber hacer identificado en las anteriores pesquisas ya citadas.

## 4.1. Acerca de las/los entrevistadas/os

Entre febrero y junio de 2022, se procedió a la realización de entrevistas a personas que se encontraban desempeñando cargos de dirección y coordinación en áreas de apoyo de la APN, a efectos de indagar su experiencia y reflexividad en torno a la gestión de políticas y programas en el marco de la pandemia del COVID-19.

El acceso a las/os entrevistadas/os resultó bastante dificultoso y llevó más tiempo del esperado, ya que al tratarse de áreas de apoyo<sup>15</sup>, las/los funcionarias/os aludían falta de tiempo para una entrevista virtual o presencial, o, en numerosos casos, no respondieron los correos institucionales de contacto. Tal aspecto implicó un retraso desde el punto de vista de la producción de información y, al mismo tiempo, derivó en la imposibilidad de acceder a diversos ministerios (como en anteriores investigaciones) y una concentración de casos en aquellas áreas donde resultó más fluido el acercamiento y contacto con las personas que aportaron sus generosos testimonios.

En total se efectuaron diez entrevistas a personas de áreas de apoyo como sistemas, recursos humanos y rendición de cuentas de las siguientes dependencias de la APN:

- Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES)<sup>16</sup> (2)
- Ministerio de Desarrollo Social (4)

---

<sup>15</sup> Ver nota al pie 1.

<sup>16</sup> Si bien ANSES es un organismo descentralizado creado en el año 1991 y no reviste carácter de ministerio, se decidió incluir entrevistas a funcionarias/os de este organismo por la gravitación que tiene en un área sectorial muy significativa de la política social, muy presente particularmente en la pandemia, ya que desde allí se implementaron las acciones programáticas más importantes de la gestión gubernamental (como el Ingreso Familiar de Emergencia creado por Decreto 310/2020).

- Ministerio de Economía (1)
- Ministerio de Transporte (3)

Como características sociodemográficas generales, puede mencionarse que todas las personas entrevistadas (seis mujeres y cuatro varones) cuentan con estudios universitarios completos y reportan una amplia trayectoria en el ámbito estatal al contar con una antigüedad promedio de dieciséis años. En algunos casos, dicha trayectoria comprende un recorrido por diversas áreas de la APN, a donde ingresaron en edades muy jóvenes, y en las cuales desarrollaron diferentes tareas, acumulando un saber hacer que, en cierta manera, los condujo a sus actuales puestos de conductoras/es de equipo.

## **4.2. Complejidades de la pandemia para las políticas públicas**

Se consultó a las/os entrevistadas/os acerca de la incidencia de la pandemia del COVID-19 en los objetivos y las acciones programáticas planificadas al inicio de la gestión gubernamental a fines de 2019<sup>17</sup> y, asimismo, se indagó cómo evaluaban el acompañamiento de las distintas jurisdicciones a las necesidades que se presentaban al calor de la gestión cotidiana.

Las respuestas de las/los entrevistadas/os indican que los objetivos de sus áreas no sufrieron grandes modificaciones en términos de las funciones que deben cumplimentar. El mayor desafío que enfrentaron residió en absorber un caudal muy significativo de tareas demandadas por los diferentes programas de sus respectivos ministerios, en un

---

<sup>17</sup> El 10 de diciembre de 2019, en la Argentina, se produjo un recambio gubernamental y, en ese marco, asumió como presidente Alberto Fernández, por lo que la gestión recién iniciaba cuando se manifiestan los primeros casos de COVID-19.

contexto de urgencia, sin posibilidad de sostener presencialidad y con escasos recursos a disposición.



Se multiplicó el trabajo. La demanda aumentó tanto que tanto yo como mi equipo nos quedamos sin fines de semana, ya que hubo que hacer múltiples adecuaciones de los sistemas de un modo acelerado. Esto fue sobre todo en 2020. Lo que no estaba visualizado había que visualizarlo. Trabajamos con las computadoras de nuestras casas, porque no hubo apoyo para adquisición de equipos, aunque en algunos casos logramos permiso para enviar los equipos a los domicilios, pero no hubo dinero para conectividad (Entrevistado 1. Director nacional. 17/2/2022). \_\_\_\_\_



De alguna manera fue extraordinario. Por suerte, el apoyo de todo el equipo, que fue importante porque recién asumíamos también. Y acá, sobre todo, se había asociado con un programa muy grande, muy abarcativo y de muy rápida implementación. En dos meses entregamos en mano un millón de tarjetas, y esta Dirección de Informática estaba en todos los procesos: desde la recepción del padrón para poder distribuir, mandar a hacer el endosado de las tarjetas, hacer la entrega en el lugar, hacer las acreditaciones; o sea, en todos los procesos, en todo el camino estaban Informática y Sistemas, porque de esta Dirección también dependen las liquidaciones de programas sociales (Entrevistado 8. Director simple. 30/6/2022). \_\_\_\_\_



Nosotros vivimos una realidad en la que hay escasez de recursos. El valor que tiene el equipo es esa predisposición y el compromiso por

el trabajo, y ahí hace que todo funcione. No hubo ni enojos, ni «no tengo compu, ¿cómo hago?». Están muy enganchados con la tarea y comprometidos, entonces, eso hace que funcione, porque las personas, los trabajadores y las trabajadoras estaban en distintos lugares y algunos no tenían conexión, o si tenían era mala, pero le buscaban la vuelta o lo hacían solo desde el celu (Entrevistada 10. Directora simple. 30/6/2022). \_\_\_\_\_

En el caso específico de las áreas vinculadas a Sistemas, se destaca en los testimonios dos cuestiones principales: por un lado, la posibilidad que abrió la modalidad de trabajo remoto de contratar a personal para desarrollos específicos que no vivieran en la Ciudad de Buenos Aires y, por otro lado, el peso significativo que los soportes tecnológicos adquirieron para posibilitar la concreción de las diversas políticas públicas.



En mi área en particular, trajo muchos beneficios, porque en el área de Sistemas los sueldos son muy bajos con relación a lo que paga el sector privado y tenemos mucho recambio. Alguien que está recién aprendiendo, capaz que se queda tres meses y se va a otro lado. El trabajo remoto permitió contratar a gente del interior, alguien de Mendoza, uno de Entre Ríos. Además, muchos chicos tenían mejores máquinas en sus casas, mientras que las del ministerio eran más viejas, menos actualizadas (Entrevistada 2. Coordinadora. 31/3/2022). \_\_\_\_\_



El trabajo remoto era una cosa que veníamos demandando a la organización, porque la verdad es que no tenemos horarios. Por ejemplo, todos los despliegues que se hacen de las aplicaciones tienen que hacerse fuera del horario de atención al público y nos requiere estar a la noche, a la tarde, revisando cosas. Pero no nos habilitaban,

solo cuando pasaba algo, ahí sí nos permitían (Entrevistada 4. Coordinadora. 18/4/2022). \_\_\_\_\_



Agarramos una Dirección un poco frenada, con un poco de telarañas<sup>18</sup> en el centro de cómputos, tratando de adquirir nuevos equipos, o sea, tiene una dinámica más del diario y no de proyección. Hoy la política en sí o la gestión en sí va muy acompañada del soporte informático, está mucho más relacionado. Es muy difícil llevar una política de Estado sin el acompañamiento tecnológico que lo haga masivo instantáneamente. Hoy hacemos un registro, y listo, es una publicación, un registro, no viene la cola de gente a tener que empadronarse, hoy se sube un formulario a una página web y se reempadronan, y enseguida uno ya tiene la información que se registra (Entrevistado 8. Director simple. 30/6/2022). \_\_\_\_\_

En síntesis, durante los períodos del ASPO y el DISPO, las áreas y, en particular sus trabajadoras/es, movilizaron recursos personales para garantizar el cumplimiento de las tareas, al tiempo que posibilitaron el desarrollo y la concreción de las políticas a la ciudadanía. Para lo cual, resultó trascendental el soporte proporcionado por las nuevas tecnologías.

### **4.3. Acciones que permitieron desarrollar una buena dirección**

Una parte de las entrevistas realizadas se destinó a consultar a los mandos medios cuáles fueron las acciones cotidianas que dispusieron

---

<sup>18</sup> El entrevistado está haciendo referencia a que el área estuvo menos activa durante la gestión del gobierno anterior en el período 2015-2019.

para atender a los objetivos de sus áreas; entre la diversidad de respuestas se destacan tres aspectos:

- Organización del trabajo.
- Recursos comunicacionales internos.
- Digitalización de los procedimientos.

### *Organización del trabajo*

Las personas entrevistadas mencionan que dedicaron un énfasis especial a la reconfiguración y/o profundización de los modos de planificar y llevar a cabo las tareas, lo que requirió de un profuso intercambio con y entre el equipo, tanto sea para distribuir como para ejecutar los seguimientos de las diversas tareas. Esa estrategia para encarar el desafío que se presentaba, se caracterizó por la singularidad de la recurrencia a metodología de trabajo por *proyectos*.



Con el otro coordinador decidimos hacer reuniones quincenales para organizar la tarea, determinar prioridades, etc. Y después se lo comentamos al director que justo había cambiado y estuvo de acuerdo. Con los líderes de proyecto nos reunimos una vez por semana, salvo que surja algo urgente. Pero para la diaria y para hacer el seguimiento, con una reunión semanal está bien, tenemos seis líderes que gestionan treinta proyectos. Los líderes de proyecto interaccionan con los usuarios y toman los requerimientos; luego, se asigna un equipo de desarrollo según van entrando las demandas y, en ese marco, se distribuyen las tareas y se contemplan los tiempos que va a llevar cada desarrollo (Entrevistada 2. Coordinadora. 31/3/2022).

---



Nosotros tomamos quince días de lo que se llama el *spread*, o llámalo iteración. En ese plazo, el primer día se establece qué cosas vamos a hacer, o sea, cuáles son los objetivos a alcanzar. Todos los días nos reunimos un ratito y decimos si tenemos impedimentos, si vamos en la línea del objetivo planteado. Ahí estamos los líderes viendo qué necesita el equipo, el equipo trabaja y ahí empezamos a tener *feedback*. Pero lo fundamental es el ciclo, esa iteración, yo lo marco como un círculo, porque vas como un caracol iterando y cada vez vas obteniendo un producto más grande. Tenés el *feedback* del equipo, todo el tiempo conocés lo que quiere el usuario, porque también la persona de normas está en ese equipo. Entonces, dicen: «esto no es exactamente lo que quiere, o lo que yo estuve pensando o lo que necesita el operador», ahí recalculamos y volvemos a orientarnos, pero todo eso ocurre en quince días (Entrevistada 4. Coordinadora. 18/4/2022).



En el equipo de trabajo somos seis personas y, por suerte, pudimos todos adaptarnos y trabajar. Cuando podíamos parar un poquito, veíamos cuál era la mejor manera, y por ahí nos reuníamos con alguna referente de otra área, y decíamos: «vamos a hacer este circuito, vamos a mandar esto por *mail*, que esto lo carguen en el sistema». Lo fuimos consensuando así, internamente, a medida que surgían las dificultades. Lo que tratábamos es que el trabajo esté hecho, no importa si apagabas a las tres de la mañana o a las dos de la tarde, pero hacer el seguimiento de que todas las rendiciones se carguen, de que esté auditado. Por ahí gente que trabajaba el fin de semana, por ahí gente que trabajaba a la tardecita. Desde el primer día en lo que quedamos fue que cada uno se adecuaba a la disponibilidad que tenga en el hogar de cada uno, pero sí o sí tiene que estar todo

cargado, y si hay alguna dificultad, un contratiempo o qué sé yo, avisar al equipo para que nos replanteemos algo (Entrevistada 7. Coordinadora. 3/6/2022). \_\_\_\_\_

La organización del trabajo, el trabajo por duplas, el seguimiento paso a paso de cada etapa del proceso, la revisión permanente, el aprendizaje de los errores, resaltan como acciones necesarias para alcanzar los objetivos de las respectivas áreas y para ello, además, fue necesario atender al *cómo* de la transmisión de esa lógica de trabajo en un contexto particular.

### *Diálogo y comunicación*

El segundo aspecto que resalta entre los testimonios es la atención que se prestó a generar canales de diálogo tanto entre los miembros de un mismo equipo como con otros sectores. Esta iniciativa se fundamenta en la necesidad de agilizar los pedidos recibidos, y que todos los miembros de un equipo estén enterados de las tareas, novedades y procedimientos.



Acercamos el operador al ciudadano y el ciudadano al operador. O sea, la persona entra, elige el trámite, carga la documentación que nosotros ya podemos prefijarle de acuerdo a lo que va a necesitar, y eso se lo dejamos en el escritorio del operador. Entonces, el operador entra y ve lo que la persona está solicitando, y ahí le contesta y empieza a fluir, en el sentido de que le pide otras cosas, la persona vuelve a contestar, y así va cerrando, generando el expediente o contestándole (Entrevistada 4. Coordinadora. 18/4/2022). \_\_\_\_\_



Hubo quizás algunas pequeñas reconfiguraciones de equipo, pero, por lo general, se mantuvo lo que se venía haciendo presencial, no hubo grandes cambios y no hubo grandes inconvenientes. Con

personas en particular tuvimos problemas de comunicación, esto de mandar un mensaje y que te respondan a las tres horas, cosas que no podían ser. Eso ya se superajustó, la gente que queda está siempre disponible, por lo menos para contestarte un mensaje en horario laboral; a nosotros no nos molesta, por ejemplo, que mientras contesten, pero que el trabajo lo terminen de hacer. Hay chicos que están estudiando, quizás un trabajo de desarrollo lo terminan haciendo a las ocho de la noche, eso a nosotros no nos influye mientras el trabajo esté hecho, pero sí tienen que estar comunicados, eso se fue ajustando con el pasar de los meses. Sí, a mí me parece que sí, que mejoró mucho la comunicación; también que depende del director, entonces, todo lo que nosotros terminamos lo tenemos que pasar a producción para que el usuario lo vea, todo eso se agilizó muchísimo, sale mucho más rápido (Entrevistada 5. Coordinadora. 17/03/2022). \_\_\_\_\_



Dentro de la Dirección tenemos una comunicación interna que está referida a efemérides, a los días feriados y a los cumpleaños. Ya lo veníamos haciendo antes de la pandemia, pero como tuvimos que armar un grupo de WhatsApp, al estar todos, entonces nos saludábamos por los cumpleaños, recordábamos por qué es ese día feriado, hicimos como un trabajo de educación cívica durante bastante tiempo. A mí me interesa que, por ahí, el día que sabemos que no vamos a ir al trabajo nos acordemos por qué, más allá de que aprovechamos para descansar o nos vamos el finde largo, sepamos por qué. Y hace un tiempo ya incorporamos también días que tengan que ver con la toma de conciencia, viste que hay días declarados por la ONU, días declarados por el Ministerio, y hacemos algún tipo de placa mencionando ese día, y recomendamos siempre actividades del gobierno de distintos ministerios (Entrevistada 10. Directora simple. 30/6/2022). \_\_\_\_\_

Además de lo anterior y en complemento con ello, se identifica la estrategia de trabajo en duplas o la jerarquización de algunas personas en el equipo que actúan de vasos comunicantes entre quienes conducen el sector y sus trabajadoras/es. \_\_\_\_\_



Jerarqué sus actividades y roles. De pasar a ser referentes de sus compañeras, pasaron a ser coordinadoras del área, y las presento como tales. Vienen a las reuniones, y eso sirvió mucho también, porque llegaba un momento en que el volumen de trabajo era tan grande para mí, entre la parte técnica, la parte política, que generar una coordinadora que pueda asumir esa responsabilidad o canalizar esas dudas, me da un poco más de margen para hacer otras tareas. Hoy, que estamos en un sistema mixto, sirve un montón, porque a lo mejor a las diez de la mañana la llamo a Penélope y tiene anotadas cincuenta mil dudas del equipo que resolvemos todas con ella y ella las baja al equipo (Entrevistada 6. Directora simple. 14/2/2022). \_\_\_\_\_

La clave en la estrategia de gestión radicó en una organización del trabajo que se fue adaptando, revisando, mejorando, no solo en relación con las tareas programáticas específicas, sino también respecto del circuito comunicacional. Aspectos que, por su parte, se articularon con la ineludible digitalización de procedimientos.

### *Digitalización de los procedimientos*

El tercer aspecto que resalta en las voces de las/los entrevistadas/os es la necesidad que planteó el contexto urgente en relación con producir un traspaso de los diversos procesos y procedimientos que, hasta el momento, se efectuaban a través de papeles físicos, a un formato que permitiera un tratamiento ágil y horizontal tanto hacia el interior de las dependencias como hacia la ciudadanía.

En ese sentido, la pandemia se presentó como un contexto de oportunidad para encausar una decisión que venía madurando lentamente<sup>19</sup>.



El celu explotaba. Uno está acostumbrado a estar en la oficina, y cuando no te ven, te preguntan al otro día, acá no te ven y te mandan un mensaje. Entonces, lo que hicimos, que nos sirvió muchísimo, es establecer guardias, que en la oficina esas guardias estaban, pero no tan marcadas. Con ese sistema de guardias que estaban publicadas en el Drive, que actualizábamos todos los viernes para la semana próxima, si yo necesitaba algo a las nueve de la mañana, sabía a quién mandarle un mensaje y ya no iba a la persona que capaz ese día no se conectaba a la mañana, eso ordenó un montón. Entonces, tuvimos mucho trabajo de volcar a esa base de datos cada persona, para que cuando alguien te pedía la ficha de tal, vos la tengas toda digitalizada. No te voy a mentir que es una herramienta que, tal vez, podría haber estado digitalizada prepandemia, pero esta inmediatez de la oficina hacía que uno siga yendo al legajo en papel y lo busque. No poder venir a buscar ese legajo en papel, o poder venir yo, pero no dar abasto de escanear tanta documentación, hizo que cuando se abrió un poquito más todo, armemos una vez por semana un día de digitalización (Entrevistada 6. Directora simple. 14/2/2022). \_\_\_\_\_



Sí, tuvimos que trabajar mucho con las organizaciones, con las oficinas, sobre cómo tenían que subir la información, en qué formato, cómo escanearlo, qué documentación necesitábamos. Se hicieron bastantes capacitaciones por Zoom, tanto interno como con las

<sup>19</sup> Al respecto, cabe mencionar que la digitalización de todas las actuaciones y expedientes del Estado Nacional argentino se operó entre los años 2016 y 2017, a través de la implementación del Sistema de Gestión Documental Electrónica (GDE).

organizaciones. Porque justo cambió nuestro programa en el medio, y luego toda una transición con la pandemia, toda la digitalización y todo, entonces, hubo mucho trabajo de eso. Con la dificultad de que no estaban acá ni estaban en las oficinas, era como que había que hacerlo cada uno desde su casa. Y para algunas cosas sí fuimos solicitando que sea un poco más ágil cargar más cosas en el sistema, porque antes las tenías en papel o las tenías en común, ahora necesitamos que todo esté en el sistema para que desde cualquier lugar del país lo puedas ver (Entrevistada 7. Coordinadora. 3/6/2022). \_\_\_\_\_



El sistema informático ya estaba preparado, porque como el programa tiene oficinas en distintas provincias, entonces, ellos ya acceden en forma remota hace muchísimo tiempo. Ahí ingresan su información de los proyectos de su lugar geográfico, así que eso ayudó mucho a que la gente, cuando no estaba acá presencial, pudiera trabajar desde su casa cumpliendo sus funciones con la ayuda del sistema. Una de las cosas que me acuerdo, por ejemplo, es que los informes, que algunos no estaban preparados para imprimirlos en forma digital, porque, claro, la gente imprimía en sus casas y después podía mandarlo, porque una cosa es que se imprima y acá firma el que tiene que firmar, o lo mira el que lo tiene que ver. Trabajando desde la casa, todo eso había que mandarlo en forma digital, entonces, ahí se transformaron algunos reportes para poder, por ejemplo, imprimirlos en PDF, y esos que puedan ser enviados a quien correspondiera para que los mire, los analice o lo que sea (Entrevistado 9. Coordinador. 4/7/2022). \_\_\_\_\_

En síntesis, la *gramática de la buena dirección deseable* giró en torno a (re)organizar las tareas, profundizando la recurrencia a la metodología

de trabajo por proyectos, el trabajo en duplas, apoyando con recursos comunicacionales que favorecieran la adaptación al formato digital.

#### **4.4. Habilidades deseables para una *buena dirección***

En las investigaciones que se llevaron a cabo durante 2020 y 2021 y que permitieron arribar al concepto de *gramática de la dirección deseable*, se aseveró que esta comprende/requiere la disposición y puesta en acto de un conjunto de *habilidades* por parte de los mandos medios, que aluden tanto al despliegue de un saber profesional como a un saber hacer y un saber convivir. En esa clave, interesó identificar cuál de esas habilidades se pusieron más en juego a la hora de coordinar/dirigir equipos en el contexto de la pandemia.

Los testimonios de las/los entrevistadas/os dan cuenta de que la capacidad de manejarse con flexibilidad en la organización del trabajo, la disposición a propiciar canales de diálogo y comunicación fluidos y claros con el equipo de trabajo y el ejercicio de templanza, paciencia y contención, se constituyeron en las habilidades más desplegadas para garantizar el cumplimiento de los objetivos de las respectivas áreas como incentivos para motivar al equipo.

La primera habilidad que se repite en los testimonios de las/os entrevistadas/os es la disposición para organizar el trabajo con márgenes de elasticidad que posibilitaran la realización de las tareas, teniendo en cuenta las situaciones diversas y disímiles de los integrantes de los equipos de trabajo. Esa plasticidad en el manejo de las relaciones laborales requirió de márgenes de confianza en las capacidades de los equipos para cumplir con los objetivos asignados, sin la necesidad de ejercer un control milimétrico de las acciones.



Distensión, buen trato, relajamiento en el control. Al principio estaba pendiente todo el tiempo de si la gente estaba o no conectada, pero enseguida me di cuenta de que el trabajo estaba en tiempo y forma, que respondían rápidamente a mis solicitudes, por lo que me relajé. No había necesidad de controlar, porque todo el equipo es responsable. Además, hubo un borramiento de las fronteras con el horario (Entrevistado 3. Coordinador. 3/5/2022).



A mí no me gustan los horarios fijos y propuse que no existan. Me alcanzaba saber quién comienza a la mañana, saber a quién mandarle un mensaje pidiendo información. Mientras el trabajo fluya, fluye. Hay un montón de personas que estuvieron muy contentas con eso y otras que me pidieron un horario, porque las ordenaba, entonces, no hay problema. Hay gente que estaba chocha de saber que trabaja por resultado, entonces, el resultado está bien (Entrevistada 6. Directora simple. 14/2/2022).



A mí, en particular, me parece mejor trabajar por objetivos que venir a sentarte ocho horas acá, por más que tengas menos cosas que hacer. Entonces, cuando pude aprovechar el tema de que estábamos trabajando desde casa, traté de transmitirlo y que lo trabajen así. Que si un día tenés que trabajar diez horas y al otro día no tenés trabajo, porque estás dos horas y listo, pero el día que tuviste que hacer las diez, las hiciste y el trabajo está. Eso sí traté de trabajarlo con el equipo y la verdad que nos funcionó, y es algo que me gustaría poder seguirlo manteniendo. Porque también el trabajo no es constante y todos los días no son iguales. Así como responden los días que hay mucho trabajo, en los días que no hay tanto, por ahí

se puede flexibilizar el tema del horario o la disponibilidad (Entrevistada 7. Coordinadora. 3/6/2022). \_\_\_\_\_

La segunda habilidad destacada en las respuestas es la recurrencia al diseño de recursos que favorecieran la generación de canales fluidos de comunicación con el equipo de trabajo, la promoción de un diálogo permanente y horizontal, entendidos como herramientas que aportan al mejoramiento del trabajo resultante.



Pude agudizar algunas cositas como los tratos con la gente. Tener que contemplar que no todos estamos en la misma situación, que cada uno tiene su situación particular. Yo siempre dejo claro que todos podemos tener cuestiones personales, pero que hay que comunicarlas. Antes, quizás me costaba mucho más comunicar, decir lo que pensaba, me quedaba con la idea de «este no avisa» y ahora si veo que hay alguna actitud o hecho de no avisar, lo charlo enseguida y se soluciona rápido (Entrevistada 2. Coordinadora. 31/3/2022). \_\_\_\_\_



Siento que tuve que poner mucho más foco en hablar las cosas, hablar mucho con cada uno, no solo sobre cómo se sentían y de cómo formaban parte del equipo, sino también sobre qué cosa les gustó más. Cuando se termina el ciclo de cada proyecto, hacemos lo que se llama la retrospectiva, y ahí es cuando le pedimos a cada uno que diga abiertamente cómo se sintió, cómo podemos mejorar como equipo, siempre como equipo (Entrevistada 4. Coordinadora. 18/4/2022). \_\_\_\_\_



Tenemos y tuvimos muchas instancias de diálogo. Así como empezamos con esos Zoom uno a uno, algunos continuaron. A veces,

cuando están presenciales, vienen a la oficina; a veces, cuando son grupales, los hacemos virtuales. Ahí es muy enriquecedor: yo anoto las devoluciones que hace cada uno, en qué podemos mejorar, en qué podemos trabajar, y después hacemos uno en el que hacemos una devolución, obviamente, sin nombre, sin apellido; a veces algunos se animan hasta a generar un diálogo uno a uno, con una discusión, con un diálogo, pero siempre fue superproductivo (Entrevistada 6. Directora simple. 14/2/2022).

---

La tercera habilidad mencionada por las/os entrevistadas/os es el desarrollo y ejercicio de templanza, paciencia, contención y espíritu conciliador, ya que las/los integrantes de sus equipos atravesaron distintas fases emocionales a lo largo de las etapas de ASPO y DISPO (ver nota al pie 2), que resultaba preciso atender y contemplar.



También expresé y di mi apoyo, acompañamiento y contención en el desarrollo de tareas y en todo lo que necesitaran a nivel humano las personas que integran mi equipo. Si bien yo tomo los errores como oportunidad de educar a la gente del equipo, también asumo los errores como coordinador, responsabilizándome ante las autoridades. Asimismo, adopté la modalidad de reconocer, mencionar y agradecer el buen trabajo del equipo (Entrevistado 3. Coordinador. 3/5/2022).

---



Otra cosa que me costó mucho era la templanza, que creo que la manejé bien, porque mis jefes, los superiores, ninguno maneja la no inmediatez, no conocen al equipo, tampoco lo quieren conocer, y está bien que así sea. El que los conoce es una. A lo mejor, la persona que tiene la tarea o el dato, ese día o en ese horario que yo necesito información no está disponible, por eso las duplas de trabajo. Ahí

tenía que mantener la templanza, para ver quién contesta en el momento, quién no contesta, tuve que aprender que la inmediatez del superior que exige, no haga que yo baje desmedida o ansiosa al equipo el pedido de información (Entrevistada 6. Directora simple. 14/2/2022).



Desarrollé mucho la paciencia. Me parece que una cosa fue todo el trabajo y cómo lo pudimos desarrollar, porque lo desarrollamos en el medio de una pandemia, en una situación de emergencia. Más allá de estar interpelados por los cambios, había una cuestión de vidas personales, de salud, familiares; perdimos un compañero de trabajo y eso fue duro. A nivel emocional todos tuvimos, e hicimos también, una contención, un seguimiento con varios compañeros que por ahí empezaban a tener cuestiones de ansiedad, de miedo, de fobias. Una de las coordinadoras es psicóloga y entre nosotras decidimos hacer un seguimiento interno; mi jefa, la directora general, también pidió que hagamos seguimiento de otros compañeros que estaban en esa situación, aunque no estuvieran adentro de mi Dirección, sino dentro de recursos humanos, para acompañar, porque a veces había mucha angustia, ni qué hablar cuando perdimos a nuestro compañero, pero antes de eso también, no todos pudieron llevarla bien durante todo el tiempo (Entrevistada 10. Directora simple. 30/6/2022).

En síntesis, la adopción de un estilo flexible para relacionarse con el equipo se presentó como elemento clave tanto para organizar las tareas como para atender empáticamente las diversas situaciones personales. Tal habilidad requirió del ejercicio de otra habilidad vinculada con escuchar, saber escuchar, preguntar a las/los conducidas/os cómo se sentían y evaluaban los procesos y tareas, sobre qué aspectos podían mejorarse y cuáles mantener en un canal de comunicación horizontal.

A ello se adicionan otras habilidades referidas a la contención emocional, a evitar transmitir de modo nervioso los pedidos de las autoridades en aras de considerar el difícil momento que se atravesaba.

## **4.5. La pandemia del COVID-19 como oportunidad de aprendizaje**

Finalmente, se consultó a los mandos medios entrevistados si consideraban que la gestión en tiempos de pandemia les dejaba algún aprendizaje al respecto y, en línea con ello, qué aspectos se podían optimizar en la APN para mejorar la calidad de la atención y los productos y servicios resultantes.

Se observa un consenso mayoritario en torno a la idea de que la gestión en pandemia implicó que los equipos de trabajo se adaptaran con relativa facilidad y velocidad a las tareas, incorporando los recursos que las tecnologías posibilitan, y que lo hicieron con los recursos (escasos) que contaban en sus hogares. Y de la mano con tal conclusión, se aduce que las áreas en términos colectivos e individuales aumentaron su productividad, por lo que el mayor aprendizaje es que la incorporación de la modalidad del trabajo remoto se constituyó en una herramienta potente para garantizar el funcionamiento de las diversas instancias estatales.

Para las áreas de soporte informático, en particular, dicha aseveración no es más que una constatación de una posibilidad que venían demandando a las autoridades de sus dependencias que, en general, les negaban.

Lo anterior lleva a proponer a las personas entrevistadas la posibilidad de considerar la apropiación e incorporación de la modalidad híbrida entre trabajo presencial y remoto, como un medio que permitiría optimizar las intervenciones estatales para ciertas áreas y programas.



El área tiene a la mayor cantidad de gente como monotributistas<sup>20</sup>, por lo que yo pedí y decidimos que sigan trabajando remoto. La gente quiere sostener el trabajo remoto. De todos modos, en sistemas es distinto. Ya antes de la pandemia, yo venía trabajando dos días desde mi casa y había algunos chicos que también, entonces, no fue un cambio brusco. Si bien nos costó al principio, y tuvimos que adaptarnos un poquito al tema de cómo mejorar la comunicación, no fue algo que sufrimos, fue bastante natural. En nuestra área, se podrían combinar la modalidad híbrida: la gente que se reúne con usuarios cuando sea necesario van porque hay que reunirse con alguien de modo presencial para mostrarle los avances del sistema, pero lo que es documentación o trabajo de ese tipo que sea remoto (Entrevistada 2. Coordinadora. 31/3/2022). \_\_\_\_\_



Creo que la pandemia nos permitió confirmar algo que por lo menos para esta área ya sabíamos, que es que el trabajo remoto permite garantizar el logro de los proyectos de forma eficiente. Además, nos posibilitó contratar a gente de otras partes del país muy competente, que de otra manera no hubiéramos podido contratar porque no podemos competir con los salarios del sector privado. Por lo que sería muy bueno, por un conjunto de razones, mantener el formato híbrido para la mayor parte de nuestro trabajo, combinado con alguna modalidad presencial para ciertas reuniones de equipo (Entrevistada 5. Coordinadora. 17/03/2022). \_\_\_\_\_

---

20 Se denomina de ese modo al régimen de pago de impuestos dispuestos por la Agencia Federal de Ingresos Públicos (AFIP) para pequeños contribuyentes que ofrecen servicios laborales de modo autónomo. En el caso del Estado, las personas así contratadas prestan un servicio laboral por el cual son retribuidas sus tareas sin generar relación de dependencia con el empleador, aunque en general están sujetos a exigencias respecto de la presencia y el horario laboral similares a las del resto del personal.



Una de las cosas que personalmente vi, y que creo que fue una experiencia de todos, de todo y de todo el mundo, es que la posibilidad de trabajar de modo remoto es algo concreto, y antes era como una cosa que uno podía pensar, pero realmente nosotros nos desenvolvimos lo más bien, sin ningún problema. Te diría que, por lo menos en mi área, no hubo diferencias entre venir acá presencial o en forma remota; los requerimientos y las necesidades se iban dando y cumpliendo más o menos con el mismo ritmo que se hace presencial (Entrevistado 9. Coordinador. 4/7/2022).

---

## Conclusiones

El trabajo de investigación aquí presentado tuvo como norte indagar de qué manera y a través de qué destrezas de gestión se desplegó la capacidad de dirigir equipos en un escenario conmovido por el surgimiento y la persistencia de la pandemia del COVID-19. Para dar respuesta a tal pregunta, se recurrió a la realización de entrevistas a personas que desempeñan funciones de dirección/coordinación de equipos en áreas de apoyo de la APN de la Argentina.

La lectura y el análisis agregado del material recopilado permite volver a reconocer la existencia y utilidad de lo que en investigaciones anteriores dimos en llamar *gramática de la buena dirección deseable* —para referir a la estructura o marco conceptual que guía las prácticas y que aprehende tanto las capacidades/conocimientos profesionales en una determinada área (un saber saber) como el manejo/producción de una técnica vinculada a la lógica práctica de ese campo (un saber hacer)—. Tal saber hacer no solo permitió maniobrar la gestión en un contexto tumultuoso con un Citroën 3CV (parafraseando a Andrenacci citado en la página 30), sino que, al mismo tiempo, tales saberes/destrezas se vieron enriquecidas en la medida que ese saber previo posibilitó hallar nuevas estrategias y aprendizajes.

¿Cuáles son los contornos de esa gramática de la buena dirección deseable que emana y expande durante la gestión de la pandemia? A grandes rasgos comprende:

- 1) un conjunto de *acciones* vinculadas al trabajo por proyectos, con revisión permanente de cada etapa del proceso y participación activa de los usuarios, el mejoramiento de los canales de comunicación y la digitalización de los procedimientos.

- II) un conjunto de *habilidades blandas* expresadas en un manejo flexible de la organización del trabajo y la consideración de las distintas situaciones de los integrantes de los equipos, la escucha atenta tanto individual como colectiva con mirada empática respecto de las situaciones personales y familiares, y el ejercicio de templanza, paciencia y contención.
- III) la necesidad de *aprender de la experiencia* que deja el trabajo remoto en términos del aumento de la productividad y creatividad que se puso en juego por parte de las distintas áreas. Asimismo, se pondera la importancia de mantener actualizados los equipos de hardware y el software.



Al releer los componentes de la *gramática de la buena dirección deseable* que se manifiestan como favorecedores de la gestión durante la pandemia, podemos afirmar que ese saber construido a lo largo del

tiempo permitió y potenció —por lo menos, en algunos sectores o áreas— la presencia estatal en un momento histórico por demás complejo que requería de más y mejor Estado.

Lo anterior no significa desconocer las múltiples fallas, deficiencias y descoordinaciones que también caracterizan la gestión pública estatal argentina. Atendiendo a ello, el aporte conceptual y práctico de la *gramática de la dirección deseable* se presenta como un elemento a tener en cuenta (junto con otros) para el reforzamiento de las capacidades estatales que es preciso visibilizar, sistematizar, potenciar y replicar allí donde ello sea posible.

Hasta el momento, deviene de una producción no dirigida, informal, pero, sin dudas, se produce de modo cotidiano en la práctica de una buena parte de los mandos medios. Resta seguir construyendo la gestión de ese conocimiento orientado a mejorar las intervenciones.

Coincidimos con las dos tesis que Grandinetti menciona (2020, p. 194):

- 1) La crisis del COVID-19 no es un hecho aislado, es un revelador de las características de la sociedad exponencial en la que está inserta y de las capacidades e incapacidades de los Estados; 2) La crisis del COVID-19 ha actuado como un gran acelerador y catalizador de innovaciones en el Estado que permiten visualizar capacidades necesarias en esta sociedad exponencial. De ambas tesis y sus argumentaciones se infiere que es necesario desarrollar en el Estado capacidades ambidiestras que permitan ser capaces de producir sentido público y políticas de calidad, a la par que tener una profunda capacidad innovativa.

Consideramos que la *gramática de la dirección deseable* puede resultar un aporte de fundamental importancia al desarrollo de las capacidades ambidiestras que señala la autora, para referir al diseño de organizaciones que tengan la idoneidad de gestionar y ofrecer políticas públicas de

alta calidad y, a la vez, la disposición y aptitud para innovar de modo permanente como dos caras de la misma moneda. La pericia para conectar ambas acciones de gestión e innovación puede potenciarse, entre otros factores, visibilizando y recuperando esa *gramática de la buena dirección* que ya existe en la práctica de sus mandos medios (y agentes en general) como un saber más bien informal, y que exhibe una gran capacidad de adaptación y creatividad por parte de quienes lo portan, así como de reflexividad crítica para mejorar las intervenciones.

## Referencias bibliográficas

- Andrenacci, L. (2020). «Las paradojas organizacionales del Estado argentino. La estrategia del gobierno nacional frente al COVID-19 (marzo-septiembre 2020) desde el punto de vista de la gestión pública». En D. Pando (Comp.), *La Administración Pública en tiempos disruptivos*, pp. 11-22. Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública. <https://aaeap.org.ar/aaeap/libro-la-administracion-publica-en-tiempos-disruptivos-diego-pando-coompilador/>
- Banchero, G. (2022). «Aproximaciones a las normativas de empleo público sobre el trabajo remoto en las provincias y la CABA en Argentina hasta 2021». *CUINAP*, 3, 81. INAP. <https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/CUINAP/issue/view/129>
- Bohoslavsky, E. y Soprano, G. (Eds.). (2010). *Un Estado con rostro humano. Funcionarios e instituciones estatales en Argentina (de 1880 a la actualidad)*. Prometeo/UNGS.
- Bourdieu, P. y Wacquant, L. (1992). *Una invitación a la sociología reflexiva*. Siglo XXI Editores.
- Cardozo, N. y Bulcourf, P. (2020). «El trabajo remoto en Iberoamérica: Un análisis comparado de los avances en las administraciones públicas». *CUINAP*, 1, 32. INAP. <https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/CUINAP/issue/view/64>
- Castellani, A. (2020, 23 de octubre). «Repensar el modelo de gestión pública». Presentación realizada en el Ciclo de Encuentros Federales de Planificación, Evaluación y Calidad del Consejo Federal de la Función Pública. <https://www.argentina.gob.ar/noticias/necesitamos-fortalecer-las-capacidades-estatalessenal-ana-castellani-en-la-jornada>
- Castellani, A. (2021). «Aprendizajes tras un año de pandemia: nuevos ejes para la función pública. El caso argentino 2020-2021». [seminario web]. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. [https://www.youtube.com/watch?v=pd51ykbERbc&ab\\_channel=CLADORG](https://www.youtube.com/watch?v=pd51ykbERbc&ab_channel=CLADORG)
- Danani, C. (1996). «Algunas precisiones sobre la política social como campo de estudio y la noción de población-objeto». En S. Hintze (Org.), *Políticas sociales. Contribución al debate teórico-metodológico*, pp. 21-38. CEA-UBA.
- Durkheim, E. (1987). *Las reglas del método sociológico*. Editorial la pléyade.

- Eray Arce, M., Cacault, M. y Pagani, M. (2020). «Desafíos y aprendizajes del trabajo a distancia en contexto de ASPO. El caso de la Fiscalía de Estado de la Provincia de Buenos Aires». En D. Pando (Comp.), *La Administración Pública en tiempos disruptivos*, pp. 27-34. Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública. <https://aaeap.org.ar/aaeap/libro-la-administracion-publica-en-tiempos-disruptivos-diego-pando-coompilador/>
- Escolar, C. (2000). «La investigación en geografía. Epistemología de la construcción de datos». En C. Escolar (Comp.), *Topografías de la investigación. Métodos, espacios y prácticas profesionales*, pp. 21-28. Eudeba.
- Fassio, A. (2018). «Reflexiones acerca de la metodología cualitativa para el estudio de las organizaciones». *Ciencias Administrativas*, 6, 12. FCE-UNLP.
- Giniger, N. (2020). «Teletrabajo. Modalidad de trabajo en pandemia». *Revista Observatorio Latinoamericano y Caribeño*, Vol. 4, N.º 1. Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe (IEALC). <http://www.ceil-conicet.gov.ar/2020/10/articulo-teletrabajo-modalidad-de-trabajo-en-pandemia-nuria-giniger/>
- Gore, E. (2020). «Compilación de artículos y reflexiones sobre el aprendizaje organizacional». *CUINAP*, 1, 16. INAP. <https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/CUINAP/issue/view/41>
- Grandinetti, R. (2020). «Las capacidades públicas ambidiestras, una exigencia de la sociedad exponencial». En D. Pando (Comp.), *La Administración Pública en tiempos disruptivos*, pp. 193-199. Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública. <https://aaeap.org.ar/aaeap/libro-la-administracion-publica-en-tiempos-disruptivos-diego-pando-coompilador/>
- Guber, R. (2001). *La etnografía. Método, campo y reflexividad*. Editorial Norma.
- 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.

- Guimenez, S. (2020a). «La gestión de políticas públicas y el rol de Dirección. Una aproximación sociológica desde el corazón de la práctica cotidiana directiva». *CUINAP*, 1, 21. INAP. <https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/CUINAP/article/view/190>
- Guimenez, S. (2020b). «Una aproximación sociológica a la gestión de políticas públicas y el rol de Coordinación». *CUINAP*, 1, 35. INAP. <https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/CUINAP/article/view/213>
- Guimenez, S. (2021a). «Una aproximación sociológica a la gestión de políticas públicas y el rol de jefa/fe de departamento». *CUINAP*, 2, 51. INAP. <https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/CUINAP/article/view/229>
- Guimenez, S. (2021b). «Qué implica ejercer una buena dirección en la Administración Pública Nacional desde la óptica de las/los trabajadoras/es. Un análisis sociológico». *CUINAP*, 2, 64. INAP. <https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/CUINAP/article/view/242>
- Guimenez, S. (2021c). «Hacia una gramática de la buena dirección deseable en la Administración Pública Nacional». *CUINAP*, 2, 73. INAP. <https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/CUINAP/issue/view/114>
- Halliburton, E. (2006). *Manual para el análisis, Evaluación y Reingeniería de los Procesos en la Administración Pública*. Tercera edición. Subsecretaría de la Gestión Pública y Proyecto de Modernización del Estado BIRF 4423 AR.
- Leal Paredes, M. (2020). «Las competencias blandas en los gerentes de proyecto de las organizaciones». *RES NON VERBA*, 10, 1. <https://doi.org/10.21855/resnonverba.v10i1.286>
- Luci, F. (2016). *La era de los managers: hacer carrera en las grandes empresas del país*. Editorial Paidós.
- Minteguiga, A. (2003). «El proceso de implementación del tercer ciclo de la educación general básica en el conurbano bonaerense, en el contexto de la reforma educativa. El caso de tres escuelas del Partido de Morón». Tesis de maestría en Políticas Sociales, FSOC-UBA. Mimeo.
- Oszlak, O. (2020). «Trabajo remoto: hacer de necesidad virtud». *CUINAP*, 1, 30. INAP. <https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/CUINAP/issue/view/61>

- Pagani, M. L. y Eray Arce, M. (2017). «El análisis de las organizaciones estatales. Un recorrido por distintos enfoques teóricos y metodológicos». En A. Camou y M. L. Pagani (Coords.), *Debates teóricos y metodológicos actuales sobre las políticas públicas*, pp. 53-92. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad Nacional de La Plata. <https://libros.fahce.unlp.edu.ar/index.php/libros/catalog/book/97>
- Secretaría de Gestión y Empleo Público. (2020). «Experiencias de la aplicación de las restricciones originadas en la pandemia COVID-19. Informe ejecutivo encuesta: Trabajo remoto durante el período de aislamiento». [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/1\\_informe\\_ejecutivo\\_encuesta\\_tr.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/1_informe_ejecutivo_encuesta_tr.pdf)
- Sotelo Maciel, A. J. (2013). «Planificación, desarrollo y capacidad política: Desafíos de América Latina en el siglo XXI». *Revista Estado y Políticas Públicas*, I, 1, FLACSO Argentina.

# Anexo. Modelo de cuestionario utilizado para entrevistas

## Primera parte:

1. Año de ingreso al Estado Nacional argentino.
2. Descripción de áreas y puestos desempeñados en el Estado Nacional argentino.
3. Descripción del área donde ejerce la función.
4. Cantidad de personas a cargo.
5. Estudios realizados.

## Segunda parte:

1. ¿En qué aspectos o de qué modo impactó la pandemia en los objetivos y tareas del sector/programa?
2. ¿Cómo respondió la jurisdicción a esas transformaciones?
3. Desde su perspectiva, ¿qué hace una/un buena/buen directora/director para realizar una buena tarea?
4. Entre las acciones habituales que como director/coordinador ya practicaba, ¿cuáles se mostraron más útiles en el contexto de la pandemia?, ¿cuáles fueron descartadas?
5. ¿Se ensayaron acciones en el día a día que no habían sido utilizadas y que permitieron arribar a un mejor desarrollo de las actividades y relación con el equipo de trabajo? ¿Cómo surgieron esas iniciativas?

6. ¿Qué habilidades fue necesario desplegar para garantizar el desarrollo de los objetivos programáticos, la relación con el equipo de trabajo y el público en general en el marco de la pandemia?
7. ¿Cómo se manejó la dinámica de trabajo con el equipo conducido? ¿Qué estrategias fueron utilizadas? ¿Qué estrategias se escogieron para mantener una dinámica virtual o menos presencial (en los casos en que hubo que mantener cierta presencialidad) en la cual fluyera el diálogo y la participación (si es que lo hubo)?
8. ¿Se recurrió a algún tipo de incentivos en el intercambio con las/os trabajadoras/es a cargo?
9. Entre las estrategias desplegadas para garantizar una buena dirección en el marco de la pandemia, ¿cuáles sería deseable que perduraran y cuáles no?
10. ¿Hubo alguna acción específica orientada a incorporar/apropiarse de la cuestión tecnológica como soporte de realización de las tareas?, ¿qué dio resultado?
11. ¿Qué pregunta no le hice y le hubiera gustado que le hiciera?

## CUINAP | Argentina, Cuadernos del INAP

Año 3 - N.º 102 - 2022

### Instituto Nacional de la Administración Pública

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

C. P.: C1035AAA - Tel.: 4343-9001

Correo electrónico: [cuinap@jefatura.gob.ar](mailto:cuinap@jefatura.gob.ar)

ISSN 2683-9644

### Editor responsable

Leandro Bottinelli

### Edición y corrección

Patricia Iacovone

### Arte de tapa

Roxana Pierri

Federico Cannone

### Diseño y diagramación

Roxana Pierri

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.

El uso del lenguaje inclusivo y no sexista implica un cambio cultural que se enmarca en un objetivo de la actual gestión de Gobierno y se sustenta en la normativa vigente en materia de género, diversidad y derechos humanos en la Argentina. En esta publicación se utilizan diferentes estrategias para no caer en prejuicios y estereotipos que promueven la desigualdad, la exclusión o la discriminación de colectivos, personas o grupos.



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: [publicaciones.inap.gob.ar](http://publicaciones.inap.gob.ar)

Septiembre 2022



Secretaría de  
Gestión y Empleo Público



Jefatura de  
Gabinete de Ministros  
**Argentina**