

# INAP

ISSN 2683-9644

# CUINAP | Argentina

Año 3 • 2022 | Cuadernos del INAP

**Los mandos medios y el rol de la  
*dirección* en la gestión del COVID-19  
en la Administración Pública Nacional**  
Acciones, habilidades y aprendizajes

Sandra Guimenez

# 86

Capacitar e investigar para fortalecer las capacidades estatales

Argentina unida





# CUINAP | Argentina

**Los mandos medios y el rol de la  
*dirección* en la gestión del COVID-19  
en la Administración Pública Nacional**  
Acciones, habilidades y aprendizajes

Sandra Guimenez

86



## **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

**Lic. Mauro Emanuel Solano**

Director Institucional del INAP

# Índice

Introducción	9
1. Algunas notas sobre la APN, la <i>gramática de la dirección deseable</i> y su aporte a las capacidades estatales	13
2. Abordaje metodológico	19
3. Pandemia y trabajo remoto (en el Estado)	24
4. El despliegue de la <i>gramática de la buena dirección deseable</i> en el marco de la pandemia	29
Conclusiones	54
Referencias bibliográficas	57
Anexo. Modelo de cuestionario utilizado para entrevistas	62

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

### Acciones, habilidades y aprendizajes



**Sandra  
Guimenez**

---

Doctora en Ciencias Sociales de 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. Actualmente, es 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 un trabajo de investigación llevado a cabo entre setiembre-diciembre de 2021, en el cual se persiguió el objetivo de indagar cómo la *gramática de la dirección* identificada en trabajos anteriores se desplegó, readaptó y reaccionó a los desafíos que trajo aparejados el surgimiento de la pandemia del COVID-19 en dependencias de la Administración Pública Nacional (APN) de la Argentina.

De modo específico, tal objetivo fue dirigido hacia áreas encargadas de implementar las políticas públicas centrales de la actual gestión de Gobierno, con el objetivo de enfocar la lente analítica sobre las acciones y habilidades que los mandos medios pusieron en acción para garantizar el cumplimiento de los propósitos programáticos, 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, por un lado, del esfuerzo realizado por el conjunto de trabajadoras/res estatales en términos humanos y materiales, en la medida que trasladaron «la situación de oficina» a sus hogares sin el acompañamiento de los recursos necesarios para ello. Por otro lado, se destaca la importancia de la planificación participativa, el respeto de los tiempos con lente de género para la organización de las tareas laborales, así como la capacidad de escuchar a las otredades en tanto recursos que las/los directoras/es pusieron en acción para llevar a cabo una «buena dirección». Asimismo, se resaltan las bondades que podría implicar la incorporación en la gestión estatal de una modalidad híbrida que combine teletrabajo con formato presencial.

## **Palabras clave**

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

## **Abstract**

This essay concentrates the main findings conducted by a research which has been carried out between September and December 2021. It has aimed to ask how an expected direction grammar identified in previous researches, was performed, readapted, and faced up the significant challenges that COVID-19 has triggered in different offices of the National Public Administration in Argentina.

The research was focused on offices in charge of implementing public policies which were considered essential according to the current national authorities seeking to focus on the main capabilities that middle managers have developed to enforce the goals following a daily routine born in an unexpected context. Therefore, different public teamwork leaders have been interviewed.

The leading results let us observe the great efforts made by state workers in both human and material terms considering that they have moved the office to their homes without the required resources. On the other hand, it enables us to highlight the participatory planning relevance, the respect to the organization of the work from a gender point of view, and the capability developed by directors to listen to the rest which has been demanded to an expected direction grammar. In addition, the positive effects that a hybrid model which combines home and office working could bring to the Public Administration are highlighted in this paper.

## **Key Words**

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



## Introducción

Los hallazgos que se presentan en este documento forman parte de una línea de investigación iniciada en el INAP a comienzos del año 2020, la cual persigue como objetivo aportar al conocimiento y análisis de las políticas públicas *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 sentido, se llevaron a cabo cuatro pesquisas (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 una 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 relevante de la investigación considerada en su conjunto, dado que permite trazar la geografía de un *saber hacer* estatal que no ha sido sistematizado institucionalmente y que es *portado* por las personas que desarrollaron alguna experiencia vinculada a la dirección de equipos. La operacionalización de los principales indicadores en que dicha gramática puede descomponerse refiere a un conjunto de acciones y habilidades deseables, así como a factores necesarios que posibilitarían su surgimiento y desarrollo.

En esta nueva exploración, que dialoga con la búsqueda y los hallazgos anteriores, se procura dar cuenta del modo en que fueron transitados los desafíos planteados por el surgimiento de la pandemia del COVID-19 desde el punto de vista de la gramática de la dirección, en áreas del Estado consideradas sustantivas<sup>1</sup>. En otras palabras: ¿cómo se vieron interpeladas por un contexto inesperado y desestructurante las acciones y habilidades identificadas como constitutivas de la *buen dirección*?

Desde el punto de vista metodológico, este trabajo se apoya en el bagaje de información primaria recogida a través de entrevistas a mandos medios que se desempeñan en áreas sustantivas, 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>.

El trabajo de campo estuvo orientado por los siguientes interrogantes:

1) ¿Qué acciones y habilidades<sup>3</sup> vinculadas a la buena dirección, ya recurridas y novedosas, resultaron oportunas para garantizar el cumplimiento de los objetivos programáticos?

---

1 Se considera «sustantivas» a aquellas áreas o, en términos de Halliburton «procesos sustantivos», a todos aquellos procesos que «conducen directamente al cumplimiento de los objetivos o finalidad de la organización, dando por resultado un producto (bien o servicio) que es recibido por un destinatario externo» (2006, p. 65).

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

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)».

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?

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 sustantivas 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 readaptaciones en el desarrollo de las actividades cotidianas para garantizar las funciones y fines de las áreas sustantivas en el contexto de la pandemia del COVID-19.
- Identificar y describir qué acciones y habilidades, ya conocidas 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 describe la propuesta conceptual que, en investigaciones anteriores, dimos en llamar *gramática de la dirección deseable* y su vinculación con el fortalecimiento de las capacidades estatales. En el apartado dos, se hace alusión al soporte metodológico de la investigación, mientras que en el tres, se refieren algunos aportes académicos que abordan las

diversas implicancias de la pandemia sobre la vida social en su conjunto y, particularmente, sobre las modalidades dispuestas para garantizar las labores estatales. El apartado cuatro detalla el análisis resultante del trabajo de campo llevado a cabo entre mandos medios insertos en áreas sustantivas de la APN, para, en la última sección, arribar a las conclusiones en las que se delinear los contornos de la buena dirección en tiempos de pandemia.

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

Desde el inicio de esta línea de investigación, 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. Para ello, se partió de 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 las *praxis* de múltiples personas que encarnan su representación en los diversos espacios en que su aparato programático se cristaliza. Por eso, el conjunto de esa amalgama de prácticas encarnadas por personas que despliegan roles variados (funcionaria/rio, agente estatal, técnicas/os, políticas/cos, etc.), *son* y hacen el Estado día a día.

En ese marco, entendemos que el rol de los mandos medios constituye un ariete fundamental para operativizar los objetivos políticos de las distintas 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 despliegan (o no) cierta capacidad *ad hoc* para articular y dialogar con diferentes actores e

intereses sociales. 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 esa línea de relación entre las capacidades estatales y los roles de dirección, la conceptualización que acompañó la investigación iniciada en 2020, a lo largo de las 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? Básicamente, alude a la estructura o marco conceptual que guía las prácticas humanas 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 vinculación con el equipo de trabajo inmediato (saber convivir) y que abarca también un conocimiento acabado de los valores, las normas y la cultura organizacional (saber situacional).

Dicha gramática constituye el resultado de un saber específico, particular, complejo, desarrollado a lo largo del tiempo, sin que su surgimiento corporizado en la lógica práctica de esos mandos medios haya formado parte de objetivos políticos deliberados de las distintas gestiones de gobierno. No obstante, en el marco de procesos de producción formales e informales, su existencia emana de una «reflexión en la acción», como sostiene 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 el marco de los cuales, 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>4</sup>.

La identificación de la gramática deseable se fue componiendo a partir de los testimonios obtenidos en cada trabajo de campo y a través de las preguntas formuladas que recorrieron los procesos y las condiciones de trabajo, las relaciones conductoras/es-conducidas/os y el mundo simbólico y cultural que caracteriza el espacio laboral estatal de cada jurisdicción.

¿Cuáles son los contornos y densidad 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 y la planificación participativa. Así, por un lado, se precisa que es necesario construir un «nosotros», para lo cual resulta imprescindible tomarse el tiempo para conocer a las personas que componen el equipo, reconocer y respetar sus trayectorias y saberes. Por otro lado, se agrega la importancia de distribuir las tareas de manera equitativa, apelar a una comunicación fluida y transparente (que todas/os sepan qué se hace y con qué objetivo), además de mostrar interés y compromiso con las condiciones laborales de las/los trabajadoras/es. Reconocimiento de los logros laborales del equipo, así como la predisposición para compartir momentos extralaborales que contribuyan a consolidar el espíritu de cuerpo. Asimismo, se reconoce la importancia de llevar a cabo una planificación que Felcman y Blutman (2018) denominarían como estratégica y participativa, para definir puntos de partida

---

<sup>4</sup> 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).

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* referidas 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. Así como entender los errores como oportunidades de aprendizaje, y un ejercicio equilibrado entre flexibilidad y firmeza para tomar decisiones.
- 3) la necesidad de que existan *posibilidades de capacitación* en momentos diversos: 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 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:

- 1) 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/de qué manera implementar los objetivos programáticos como a un cierto aprendizaje vinculado a lo que sale bien y a lo que sale mal. Sin embargo, no 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.

## Abordaje metodológico

Como ya se mencionó, este informe concentra los principales aspectos que compondrían una gramática de la buena dirección deseable para la APN, los que se desprenden de la sistematización producida en cuatro investigaciones previas (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*, para referir a que el proceso de investigación teórico-metodológico constituye un plano total general, y que, 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, las cuales 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 cómo esa gramática se puso en juego en el contexto particular de la pandemia del COVID-19, toda vez

que ese hecho social<sup>5</sup> (Durkheim, 1987) trastocó todos los órdenes de la vida, y en particular, de las intervenciones estatales. En ese sentido, la pregunta de investigación que condujo el trabajo de campo fue: ¿qué acciones y habilidades de la gramática de la 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 deja 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/los 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).

Las voces de aquellas/llos, en el contexto de entrevista, se convierten en el centro de la exploración llevada a cabo, ya que sus relatos, percepciones, ideas, emociones e interpretaciones (Sautu, 2003) dieron cuenta de una producción reflexiva en tanto la expectativa sobre quienes conducen equipos se construye y adquiere sentido en el marco del campo específico estatal.

---

5 Durkheim (1987, p. 39) define el 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».

Dado que se parte de un cúmulo de información y sistematización específico respecto de la gramática de la dirección y de qué acciones y habilidades la constituyen, la estructura de la entrevista se organizó en torno a cómo el contexto de pandemia operó como ariete de la implementación de las políticas y programas; es decir, qué aspectos fue necesario modificar, en qué sentido, cómo y quiénes decidieron esos pasos, cómo fue reconfigurado el vínculo con los equipos de trabajo y cuál fue el soporte de las jurisdicciones para acompañar tal proceso.

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 y atravesados por las siguientes dimensiones (que se recuperan de Pagani y Eray Arce, 2017) para un contexto particular y excepcional como lo es 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 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 sustantivas de la APN, en el último trimestre de 2021. El acceso a las ellas fue posible a través de una red de contactos<sup>6</sup> que permitió identificar potenciales entrevistadas/os y, a partir de ellas/los, replicar la técnica de bola de nieve<sup>7</sup>. Se recurrió a un cuestionario de tipo semiestructurado (ver Anexo), el cual constó de una breve primera parte contextual, que propició armar la situación presencial/virtual<sup>8</sup> de entrevista, para luego formular los interrogantes vinculados al objetivo de la exploración.

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 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)leyeron

---

6 Quien realiza esta investigación se desempeña en el Estado hace más de veinte años, lo que posibilita la construcción de una amplia red de contactos en diversas dependencias nacionales. A ello, se sumó el aporte de autoridades y colegas de la Dirección del INAP.

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

8 Si bien la APN recobró grados de presencialidad desde setiembre de 2021, algunas/os entrevistadas/os optaron por una entrevista virtual, por lo que mantuvimos como estrategia la posibilidad de dicho formato, en la medida que durante 2020 experimentamos que la utilización de plataformas no impedía el intercambio fluido con la/el entrevistada/do.

y agruparon tales respuestas 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 textualmente 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 citas de las opiniones recogidas en el trabajo de campo 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 dirección deseable* —aunque su producción histórica resulta de procesos informales a modo de *gajes del oficio*—, constituye un plafón para sortear un contexto adverso y alcanzar los objetivos programáticos en las distintas dependencias.

## Pandemia y trabajo remoto (en el Estado)

Tal como sostiene Oszlak (2020), el término *teletrabajo* (*telecommuting*) fue acuñado en 1973 por Jack Niles, identificado más tarde como el padre del trabajo remoto, y puede ser definido como la prestación laboral que se efectúa fuera del espacio de la empresa contratante utilizando tecnologías de información y comunicación (Cardozo y Bulcourf, 2020). Por aquellos años, el desarrollo tecnológico no posibilitaba aún su implementación, pero hacia fines del siglo pasado y principios del actual, dicha modalidad experimentó un incremento significativo: para 2015, el 24 % de la fuerza laboral de Estados Unidos desempeñaba un trabajo bajo tal modalidad. Al compás de ese crecimiento, surgieron estudios que daban cuenta de elementos tanto positivos como negativos en relación con su implementación (Cardozo y Bulcourf, 2020).

Según Oszlak, su masificación posibilitó que Estados Unidos avanzara en la reglamentación de tal modalidad para el sector público. Para el caso de la Argentina, vale mencionar que, si bien el surgimiento de reglamentaciones específicas se evidencia a partir de la aparición de la pandemia del COVID-19, determinadas provincias ya habían propiciado alguna legislación que acompañara el desarrollo de un fenómeno ciertamente en ciernes. De tal aspecto da cuenta Banchemo (2022), al mencionar 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.

Con la llegada del COVID-19, el trabajo remoto, que constituía una experiencia aislada en algunos países y sectores de actividad económica, se transformó en una necesidad para los distintos Estados como manera de garantizar la continuidad de las políticas públicas. Sostiene Oszlak (2020) que esta circunstancia excepcional da por tierra con una serie de criterios que diversos estudios y legislaciones proponían para garantizar una adecuada realización del trabajo remoto, pero que a la vez «la crisis puede dejar una importante enseñanza que debería servir para anticipar y planificar, como se hace típicamente en la gestión de catástrofes, las normas y protocolos que deberían aplicarse ante la ocurrencia de un fenómeno de esta magnitud» (p. 20).

Desde marzo de 2020, la pandemia del COVID-19 irrumpió en toda la región latinoamericana y en la Argentina. Las autoridades gubernamentales de nuestro país dispusieron un ASPO desde el 19 de marzo como medida de prevención para evitar la propagación del virus<sup>9</sup>. Esta decisión se hizo extensiva a casi todas las áreas de la vida social, económica y política, salvo aquellas consideradas esenciales, por lo que la obligatoriedad del aislamiento alcanzó en mayor o menor medida a áreas estatales de los diversos niveles jurisdiccionales.

Ese hecho insólito e inesperado implicó múltiples desafíos para la APN, en la medida que actuó como factor de presión para garantizar la continuidad de las tareas «bajando las persianas» (Cardozo y Bulcourf,

---

9 Mediante el Decreto 297/2020 se dispuso la obligatoriedad de permanencia en los hogares para todas las personas, salvo en aquellas actividades consideradas esenciales.

2020); en ese marco, surge la implementación del trabajo remoto para una parte de las/los trabajadoras/es estatales<sup>10</sup>.

La situación descrita dio lugar a una producción variada por parte del campo académico de las ciencias sociales, que resultó bastante prolífica dado que el contexto también alcanzó a la actividad de la investigación y la docencia, reconfigurando objetivos y metodología de trabajo. Ese bagaje de conocimiento abarca desde reflexiones en torno a la discusión sobre la veracidad del virus y las medidas dispuestas para su atención, hasta las resistencias sociales que ello provocó o las implicancias que el fenómeno expresaba en términos de (transformaciones de) las subjetividades (Di Paola, 2020; Feierstein, 2021), y aportes en torno a cómo el virus profundiza(ba) las persistentes desigualdades de la sociedad argentina (Bohoslavsky, 2020; Goren y Ferrón, 2020a y 2020b; Aguilar, 2020; Bonelli y Hopp, 2020).

Asimismo, se produjeron indagaciones en relación con el impacto del teletrabajo sobre las diversas esferas de la vida social en su conjunto (Lopez Fiorito y Chuchco, 2021; Observatorio de Economía Política, 2021).

Interesa señalar el artículo de Arcidiácono y Perelmiter (2021), quienes se adentran, de modo específico, en el análisis de la reconversión de la intervención estatal en el campo de la asistencia a sectores vulnerables en los primeros meses de aparición del virus. Más allá de la riqueza del estudio en su conjunto, resulta sugestivo el aporte que traen las autoras y que dialoga con el problema que orienta esta investigación, en lo que refiere a la polifonía o porosidades del hacer estatal.

---

10 Mientras que el personal de salud y las fuerzas de seguridad fueron considerados «esenciales» y siguieron presentando servicios, el Poder Judicial prácticamente interrumpió su actividad, y el resto de trabajadoras/es estatales pasaron a realizar trabajo remoto (Arcidiácono y Perelmiter, 2021).

Las diferentes modalidades de respuestas socioasistenciales activaron rostros estatales también diversos, que expresan trayectorias y hábitos institucionales singulares. Algunos organismos y trabajadoras/es estatales contaban con recursos y hábitos aprehendidos que les permitieron adaptarse mejor al contexto de aislamiento y sus implicancias (Arcidiácono y Perelmiter, 2021, p. 210).

El propio aparato estatal no quedó ajeno a la producción de información y análisis sobre el fenómeno. A efectos de este trabajo, mencionamos una encuesta realizada en abril de 2020 desde la Secretaría de Gestión y Empleo Público sobre la inclusión del teletrabajo en la órbita estatal, dirigida a agentes con equipo a cargo y sin responsabilidades de ese tipo. Si bien los resultados no pueden proyectarse a toda la APN dado que no se ajustó a criterios de representatividad, algunos hallazgos en el universo respondente con equipo a cargo resultan de interés. Dentro de ese conjunto (alrededor de un 28 % del total del universo), las respuestas dan cuenta de que fue muy mayoritaria la adaptación al trabajo remoto: un 80 % de personas con equipo a cargo dejan constancia de que las/os trabajadoras/es continuaron prestando servicios desde sus hogares, versus un 20 % que alude que, por distintas razones, algunas/os integrantes de sus equipos no lo hacían.

Entre otros aspectos, el trabajo citado aporta datos concretos respecto de que la estructura estatal en su conjunto se adaptó al contexto impuesto por la pandemia, a partir de la generalización del trabajo remoto y que, para ello, fue central la «generosa disposición de la fuerza laboral en poner los medios materiales, tecnológicos e incluso económicos propios para sostener la actividad, lo que puede traducirse en un alto nivel de compromiso con el servicio público y la responsabilidad ante la ciudadanía, sin los cuales cualquier estructura

y organización laboral colapsaría» (Secretaría de Gestión y Empleo Público, 2020, p. 30).

El análisis que se presenta a continuación guarda puntos de contacto con los hallazgos de la encuesta citada, al tiempo que profundiza otros aspectos referidos al vínculo con el equipo de trabajo y la organización de las tareas.

## El despliegue de la *gramática de la buena dirección deseable* en el marco de la pandemia

El surgimiento, rápida expansión y persistencia de la pandemia del COVID-19 constituyó un hecho sorpresivo a escala planetaria, por lo que los diversos equipos gubernamentales debieron resolver cómo garantizar la continuidad de la gestión de políticas públicas.

En términos de los propósitos de este trabajo, interesa poner en perspectiva cómo impactó dicha pandemia en los objetivos de las áreas sustantivas de la APN (punto 4.2), al tiempo que indagar cómo los mandos medios desplegaron la gramática de la dirección deseable en ese contexto (puntos 4.3, 4.4 y 4.5). El análisis toma distancia de una mirada en clave de evaluación de desempeño de las políticas o de lo que debiera ser una implementación *ideal o modélica*; más bien se parte del punto opuesto: recuperar y analizar lo que se hizo (o no) en la experiencia cotidiana de la gestión y ponerlo en relación con el saber-hacer identificado en las anteriores pesquisas.

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

Entre setiembre y noviembre de 2021, se procedió a la realización de entrevistas a mandos medios que ocupan cargos de dirección y coordinación en áreas consideradas sustantivas de la APN, con la

intención 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, ya que al tratarse de áreas consideradas sustantivas<sup>11</sup>, las/los funcionarias/os aludían falta de tiempo para una entrevista virtual o presencial, y consideramos que, además de ello, quizás existía cierto temor a que la investigación alcanzara objetivos de evaluación. Tal aspecto implicó un retraso desde el punto de vista de la producción de información y, al mismo tiempo, requirió un trabajo paciente y minucioso para entrevistar a las personas que aportaron sus generosos testimonios.

En total se efectuaron diez entrevistas a personas que forman parte de las siguientes dependencias de la APN:

- Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES)<sup>12</sup> (1)
- Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación (2)
- Ministerio de Desarrollo Social (2)
- Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat (1)
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2)
- Ministerio de Transporte (2)

Como características sociodemográficas generales, puede mencionarse que todas las personas entrevistadas (siete mujeres y tres varones) cuentan con estudios universitarios completos y que reportan una amplia trayectoria en el ámbito estatal al contar con una antigüedad

---

<sup>11</sup> Ver nota 1.

<sup>12</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.

promedio de quince años (salvo una persona, que es la primera vez que se desempeña en él). En algunos casos, dicha trayectoria comprende un recorrido por áreas de la APN como municipales —desde las cuales fueron convocadas/os para la asunción de responsabilidades jerárquicas en la APN—, tareas de conducción que en general ya habían desarrollado previamente.

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

Se consultó a las/os entrevistados acerca de cómo la aparición imprevista del COVID-19 conmovió los objetivos y acciones programáticas planificadas al inicio de la gestión a fines de 2019<sup>13</sup> y, al respecto, se indagó cómo respondieron las respectivas jurisdicciones a las necesidades que fueron presentándose para atravesar el complejo momento.

Los testimonios dan cuenta de que los objetivos de las áreas a las que se accedió, en líneas generales, no sufrieron grandes modificaciones, quizás se ampliaron en algunos casos, y que el mayor desafío radicó en hallar el modo de cumplimentar las tareas, en un marco en el que no existía posibilidad de presencialidad y teniendo como horizonte resolver dificultades y hallar alternativas con los recursos a disposición.



El mayor caudal de atención del área está relacionado con población que tiene problemas de acceso a la tecnología y, por lo tanto, no estaba preparada para dar respuesta a la cuestión de la brecha digital. Entonces, hubo una serie de modificaciones de los procesos y procedimientos para facilitar el acceso: por ejemplo, se empezó a

13 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 observan los primeros casos de COVID-19.

utilizar un sistema para la implementación del programa que, si bien ya existía, era utilizado para cuestiones administrativas y por muy pocas personas, y para ello hubo que capacitar rápidamente a todas/os los trabajadores en el manejo (Entrevistada 1. Jefa regional. 17/9/2021). \_\_\_\_



¿Qué significaba una pandemia para una agenda de género emergente con mucha decisión política de crecer y avanzar? Entonces, entendimos que la pandemia era un problema para las personas que estaban en sus hogares y que sufrían situaciones de violencia por motivos de género, y armamos todas las normas correspondientes: que las mujeres o personas en situación de violencia por motivos de género podían usar el transporte público para irse de su casa. En términos de los objetivos del área, tuvimos que ver cómo dábamos respuesta a mujeres que sufrían violencia en un momento que no se podía transitar. Ahí el equipo buscó como darle la vuelta (Entrevistada 7. Directora simple. 13/10/2021). \_\_\_\_\_



Los objetivos del área no se reconfiguraron, se ampliaron, porque empezamos a participar de otras convocatorias que la nueva gestión acercaba, ya que fue trayendo programas novedosos que no existían en el ministerio, y eso implicó una ampliación de las competencias y programas (Entrevistada 9. Directora nacional. 3/11/2021). \_\_\_\_\_

En línea con lo anterior, se subraya que el cumplimiento/readaptación de objetivos fue posible a partir del esfuerzo aportado por las/los trabajadoras/es sin responsabilidades jerárquicas, que «se pusieron los programas al hombro», en la medida que, en algunos casos, las jurisdicciones no acompañaron con condiciones mínimas para garantizar las acciones.





Nosotros pusimos los instrumentos al servicio del programa. El celular, la computadora, internet, la conexión, todo. Y el programa no se paró. De hecho, yo quise sacar computadoras del ministerio, porque tenía gente en el programa que se le había roto, y me llamaron de Servicios Generales, y me dijeron: «No podés sacar computadoras», y le digo: «¿Y cómo hago para que esta persona trabaje en su casa? Si no carga los datos de la rendición de cuentas que me está mandando la organización, no le puedo sacar el desembolso». Me respondieron: «Hace como quieras, pero no las podés sacar». Así que ahí empezamos a ver que esa persona le pidiera a un tío, un padre, un abuelo, una computadora, y el programa no se paró. Ayudamos a las organizaciones a que pudieran mandar toda la documentación, les enseñamos a sacar fotos y a todo. El objetivo último era dar de comer. Y el dar de comer nunca se frenó<sup>14</sup>. Yo digo que hay un compromiso muy grande de los trabajadores y las trabajadoras del programa en esto (Entrevistada 4. Coordinadora de equipo. 22/10/2021). \_\_\_\_\_



Entendimos que había una situación de emergencia extraordinaria, como si hubiéramos entrado en guerra. O sea, duplicás el esfuerzo, ¿viste? La gente toda laboró<sup>15</sup> en la casa, poniendo sus recursos. Se laboró muchísimo y con mucho compromiso, sin apoyo para telefonía móvil ni gastos de internet. En ningún lado del convenio SINEP, decía que yo tenía que poner tanto. Y nadie lo discutió. Lo hicimos. No dijimos: «Yo no voy a trabajar en estas condiciones porque

14 La entrevistada refiere con esa expresión a los objetivos programáticos del área en que desarrolla sus actividades.

15 Significa 'trabajo, ocupación retribuida' y es de uso coloquial en la Argentina y en Uruguay.

la normativa no me indica hacer esto» (Entrevistado 6. Coordinador de equipo. 26/10/2021). \_\_\_\_\_



Yo tengo un equipo envejecido. Entonces, no había una capacidad tecnológica como para resolver. Me acuerdo que esa última semana de presencialidad les dije: «Copien todo lo que tienen en los rígidos de las computadoras y en la red, y súbanlo a los distintos drives que tengan». Les entró por una oreja, les zumbó un poquito y les salió por la otra. Obviamente, yo pedí mil quinientas veces que nos den acceso a la red desde casa: «Eso no se puede», me decían. Informática: «No, no puedo, el sistema no lo permite». Todas las casillas colapsadas, porque las casillas son de pocos gigas, y la gente tiene muchos años en el programa y no borra lo viejo. A la semana se me trabó la casilla, no andaba más. Pedimos extensión de las memorias. Y, ponele, nos extendieron a los tres directores, pero al resto del equipo no (Entrevistada 5. Directora nacional. 14/10/2021). \_\_\_\_\_

En definitiva, las/los entrevistadas/dos enfatizan que la actividad de los programas no se detuvo en virtud del esfuerzo y aporte de las/los trabajadoras/es, por su compromiso manifiesto con las políticas públicas y que sería importante reconocerlo de algún modo.



Y, además, la otra enseñanza es que hay que mejorar la situación laboral. La salarial, la laboral, porque lo que te demostró es que vos pudiste seguir teniendo funcionamiento institucional desde el Estado con gente que gana miseria<sup>16</sup>, con gente que está

---

<sup>16</sup> El entrevistado hace referencia a que las/los trabajadoras/es estatales de la APN, en particular quienes se hallan bajo convenio SINEP (el escalafón que rige la carrera administrativa/profesional y que comprende una porción mayoritaria de agentes), perciben un promedio salarial que es el más bajo entre los diversos escalafones que rigen el empleo público nacional, a lo que se agrega que tal promedio salarial sufrió un

precarizada<sup>17</sup> hace quince, veinte años<sup>18</sup>. Bueno, si no reconoces eso ahora, no esperes en la próxima pandemia, o en la próxima guerra, colaboración. La vas a tener, ¿eh? (Entrevistado 6. Coordinador de equipo. 26/10/2021).

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

Frente al contexto de pandemia y ante la necesidad de adecuación de los objetivos programáticos de las distintas áreas, las personas entrevistadas

---

fuerte impacto negativo durante el gobierno de Cambiemos (2015-2019) (Grottola, 2019). A ello se adicionó el impacto de la pandemia durante 2020, que, lejos de implicar una recomposición de la situación descripta, trajo una reducción del salario real promedio. Al respecto, Grottola sostiene: «En efecto, la crisis generó restricciones fiscales que llevaron a postergar la negociación colectiva salarial en el Sector Público Nacional (SPN), lo que impidió sostener la recomposición de los ingresos en un contexto inflacionario. Luego, una vez retomadas las discusiones, en el último trimestre del año, entraron en vigencia incrementos salariales que permitieron detener o moderar la merma salarial registrada hasta entonces» (Grottola, 2021a, p. 16).

17 El entrevistado se refiere a que una porción de las/los trabajadoras/es estatales argentinas/nos tienen contrato de trabajo con el Estado por tiempo «determinado», motivo por el cual están sujetos a una renovación anual que depende de la decisión de las autoridades y, por ello, se la sindicó como «precaria». Si bien en toda la APN la proporción de trabajadoras/es de «planta permanente» (es decir, aquellas/llos que tienen contrato por tiempo indeterminado y que antes de las reformas estructurales de los años noventa constituía la única modalidad posible en la APN —salvo los cargos políticos—) resulta mayoritaria en una proporción aproximada de 70 % (permanentes) y 30 % (contratadas/dos) (Grottola, 2021b), es necesario desagregar esos números en los diversos ministerios para comprender y contextualizar la expresión del entrevistado.

18 Si se analiza la situación y evolución de agentes estatales bajo modalidad precaria de contratación en las distintas dependencias, pueden observarse importantes diferencias entre ellas, dado que si bien el escalafón SINEP suele ser el mayoritario, la proporción de personal de planta permanente y contratada es disímil. Por ejemplo, si se mira el universo SINEP, para mayo de 2020, los ministerios de Desarrollo Territorial y Hábitat, Desarrollo Productivo, Desarrollo Social, Transporte y Salud (por solo mencionar algunos) contaban con más proporción de trabajadoras/res contratadas/dos (70 % versus 30 % de planta permanente), mientras que en las áreas de Educación, Trabajo, Obras Públicas, dicha proporción era de 50 % y 50 %. Solo en el de Justicia se podía observar que la presencia de trabajadoras/res de planta permanente era muy superior (alrededor del 20 %) a las/los contratadas/os (Guimenez, 2022). A propósito de esta situación, la actual gestión de Gobierno ha encaminado algunas acciones orientadas a regularizar la condición de ese conjunto de servidoras/es públicos contratados, entre las que resalta el llamado a concursos bajo el nombre Concursar (Para más información, consultar <https://www.argentina.gob.ar/jefatura/gestion-y-empleo-publico/concursar/introduccion>).

comentan que dispusieron diversas acciones cotidianas para alcanzar las metas propuestas. Entre ellas, sobresalen tres aspectos:

- Planificación y trabajo en equipo.
- Respeto de los tiempos con mirada de género.
- Adaptación de procedimientos técnico-administrativos.

### *Planificación y trabajo en equipo*

Las personas entrevistadas hicieron mención a que resultó necesario recurrir a una planificación de las tareas a ejecutar de modo conjunto con todo el equipo; tanto para pensar las mejores acciones a encarar para que los programas no se detuvieran como para mantener un canal de comunicación con la población receptora de las políticas.



Trabajo en equipo valorando el conocimiento técnico que es algo que habita el espacio, que está antes que uno llegue y va a estar cuando uno se vaya. Valorarlo, ponderarlo y hacerlo parte no solo de los diagnósticos y del diseño de las políticas de territorialización. Tenemos una mesa de situación donde pensamos, discutimos, elaboramos, pensamos y luego salimos todos juntos con la idea. La segunda cuestión: planificación y método. Por más buena voluntad que tengamos, si no planificamos, si no construís un método para ver cómo llegar al objetivo y apropiarse del objetivo, es muy difícil. En pandemia fue muy difícil, pero creo que queda como huella para lo que se viene: planificar más firmemente, planificar la distribución del tiempo y los espacios (Entrevistada 1. Jefa regional. 17/9/2021). \_\_\_\_\_



Cuando yo llegué a esta Dirección, estaba vacante desde hacía más o menos seis meses. Entonces, medio como que las actividades estaban discontinuadas, y muchos de los ejes de trabajo los fuimos armando, los fuimos planificando. Tuvimos que armar casi de cero. Yo tiro temas, y los vamos pensando conjuntamente y los vamos validando con todos (Entrevistada 3. Directora nacional. 22/10/2021). —



Nos fuimos reuniendo. Yo trabajo mucho en equipo con los responsables de cada área. Entonces, junto con el equipo, hacemos mucho el ida y vuelta. Lo gestamos a nivel de las áreas, pero después lo testeamos con la región, con las diferentes regiones, con los responsables. Cada región tiene un responsable regional, tiene un equipo técnico; acá, a nivel central, un abogado, un administrativo, y en el interior, tiene el equipo que está en el CDR<sup>19</sup>. Está un responsable de cada uno de esos equipos, que son los supervisores de campo y los territoriales. Y trabajamos en un ida y vuelta, y la experiencia de ellos, que era lo que la organización le estaba diciendo que le faltaba, y ahí se fueron armando los protocolos (Entrevistada 4. Coordinadora de equipo. 22/10/2021). \_\_\_\_\_

Un aspecto que se distingue de modo particular es que las/los directoras/es buscaron el modo de recuperar los saberes y la práctica preexistente que los equipos ya habían desplegado y acumulado, para asentarse sobre ellos y agregar una estampa propia.

---

<sup>19</sup> La entrevistada refiere a los Centros de Referencia (CDR) que son oficinas del Ministerio de Desarrollo Social en cada provincia, las que actúan como delegaciones desde las cuales se ejecutan los programas (o algunos de ellos).



Si bien yo nunca había estado en una oficina así, fue aprender de lo que ellos venían trayendo y agregarle una impronta mía, que tiene que ver con mi forma de ver cómo trabaja cada chico. Ellos no hacían trabajo territorial; como me interesa mucho lo territorial, los empecé a involucrar. Porque una cosa es cuando antes hablaban con un intendente que no conocían y nunca habían ido a su intendencia, y una cosa muy distinta es ahora que ellos van a todos lados, que conocen cada lugar, a cada intendente, le conocen la cara, le conocen su oficina. Entonces, yo le metí un poquito de eso. Y la pandemia no fue un gran problema en ese aspecto, porque, la verdad, todos se cuidaban mucho, estaban en sus casas y también me dieron la posibilidad de que aceptaban el hecho de salir, de andar (Entrevistado 2. Director general. 27/10/2021). \_\_\_\_\_



Creo que el líder tiene que ser el que conquista, el que enamora, el que hace que uno se comprometa con la tarea mucho más allá de la obligación. No sé si soy buena líder, eso tendrías que preguntárselo a mi equipo de trabajo, pero lo que sí creo que funciona y que motiva es encontrar la posibilidad de transformación. Que cada uno encuentre su lugar, que vaya encontrando el rol a partir de lo que sabe y quiere aprender. Si trabajo con un modelo de liderazgo de proyectos, todas las personas de mi equipo lideran un proyecto (Entrevistada 7. Directora simple. 13/10/2021). \_\_\_\_\_



Hemos podido armar un equipo con diversidad de conocimientos, que los podés poner en cierta sinergia e ir pensando algunas cositas que permitan la toma de decisiones de las autoridades que son generalmente las que las toman por razones no técnicas. Así

que mi idea siempre fue esa: armar un equipo, administrar un equipo que pueda desplegar todo el conocimiento y que eso llegue a algún lado, a alguna mesa de toma de decisiones que no somos nosotros (Entrevistado 8. Director simple. 8/11/2021). \_\_\_\_\_

### *Respeto de los tiempos con mirada de género*

El segundo tópico que destaca en las entrevistas es que las/los directoras/es entendieron que debían elaborar estrategias que contemplaran las situaciones particulares de sus equipos de trabajo, ya que, en el contexto de pandemia, las personas debían desarrollar las tareas laborales desde sus hogares, al tiempo que atender a los cuidados y las actividades domésticas en general. Ello incluyó la exigencia de resultados con respeto de los tiempos diversos y un manejo dúctil para el armado de las reuniones y la organización del trabajo.



Yo me puse muy firme con cuestiones de acceso y de género, a las que yo estoy muy alerta. Por ejemplo, varios de los hombres y las mujeres mayores, que ya no tienen dificultades de crianza, aunque sí los han tenido en otro momento, porque yo he trabajado con ellos, o sea que lo han sufrido en carne propia, y decían: «Bueno, hacemos la reunión a la tarde, porque igual, ¿viste?, las que tienen hijos chicos siempre se desconectan y se van». «No, eso significa que voy a dejar a una parte del equipo por razones de género afuera de las reuniones, en un momento de decisión», les contesté yo. Entonces dije: «Vamos a hacer el Google y vamos a encontrar un momento en que todo el equipo de la región pueda a tal hora, y vamos a encontrar algún momento en común». Y lo fuimos encontrando (Entrevistada 5. Directora nacional. 14/10/2021). \_\_\_\_\_



Me costó mucho a mí, como responsable, no asumir todo y hacer como que no estaban. Fui entendiendo los tiempos, los momentos; muchos se convirtieron en mucho más eficientes de lo que hacían en términos presenciales y otros no. Pero mi lógica es ver el resultado. Y, entonces, cuando empecé a entender que los resultados estaban igual, empecé a relajar un poco la presión de «¿Estás conectado?, ¿no estás conectado?». Las cosas cuando tienen que estar, están. Si las hacés a la madrugada y al resultado no le implica un perjuicio, está perfecto (Entrevistada 7. Directora simple. 13/10/2021).

---



Tuve que atender situaciones particulares, porque cada uno se tuvo que adaptar según la situación familiar que tuviera (incluyéndome). Fueron atendidas esas situaciones. Creo que el equipo se quedó conforme con cómo fuimos resolviendo y adaptando. Hubo que estar muy atento a qué pasaba dentro de cada casa, incluso de la mía; yo también soy mamá y tuve que adaptar mis horarios sin molestar al resto del equipo. Yo no puedo pretender que si me quedo hasta cualquier hora trabajando, el resto del equipo lo tenga que hacer así. Hubo que acomodar los horarios para que fueran satisfactorios para el equipo, y fue un desafío (Entrevistada 9. Directora nacional. 3/11/2021).

---

Se desprende de los diversos testimonios la atención que las/los directoras/es debieron prestar a la cuestión del género y los cuidados, en la medida que los hogares contenían y administraban todas las actividades que hasta ese momento se desplegaban en los espacios públicos y privados destinados a ello. La visibilización del trabajo de cuidados en las distintas agendas, sobre todo en la pública, constituye



un dato revelador que deja la pandemia, ya que, en el contexto de aislamiento, quedó en evidencia su importancia vital para la sostenibilidad de la vida. En Guimenez, Sala y Rivolta (2020), sostuvimos que las mujeres son quienes en mayor medida se hacen responsables del trabajo de cuidado familiar y, en el contexto del ASPO, tal aspecto se profundizó, ya que pasaron tres veces más tiempo que los varones realizando trabajos domésticos y de cuidados no remunerados. La pandemia y las medidas para evitar la propagación del contagio provocaron que las mujeres y sus hijas mujeres (versus los varones del hogar) absorbieran en un volumen muy considerable aquellas tareas que, previo al COVID-19, se concentraban en instituciones como la escuela.

Atendiendo a esos datos, la gramática de la dirección, entendida como un marco conceptual que guía las prácticas y que comprende tanto un saber saber como un saber hacer, debía embeber este aspecto y enriquecer la capacidad de dirigir equipos a partir de «estar alertas». Esto no quiere decir que tal mirada comprensiva existió en todas las áreas y jurisdicciones, ni en todas las personas que llevan adelante tareas de conducción de equipos. Dada la polifonía de voces y prácticas que mencionábamos al comienzo, es claro que estos aspectos dependieron en alguna medida de los estilos de cada quien para gestionar y de la capacidad de *afinar la mirada* y contemplar aspectos hasta el momento invisibilizados.

### *Adaptación de procedimientos técnico-administrativos*

En relación con las acciones definidas para alcanzar los objetivos programáticos en el contexto pandémico, se hizo mención a tópicos vinculados con la necesidad de readaptar los soportes técnico-administrativos y la propia organización del trabajo, en tanto tales dispositivos no se encontraban preparados para afrontar un evento de esta naturaleza.



Nosotros teníamos un dispositivo con los camiones del Ejército que para cada operativo venían de Formosa y Corrientes al Chaco, junto con los de Chaco. Pero, al no haber posibilidades de que eso suceda, hubo que hacerlo en Chaco, con el Ejército y la disponibilidad de todo lo que había dentro de Chaco. Y eso fue desde conseguir leche; por ejemplo, comprar leche en Chaco, aunque tenemos la obligación de comprar una leche fortificada con hierro y ácido fólico, y en Chaco no se produce. Hubo que hacer doscientas vueltas porque la propia provincia no podía. No tenía la logística ni la posibilidad. Encontramos un productor de Santa Fe, que tenía en un depósito, que había quedado del lado de Chaco, veinte mil kilos de leche. Le compramos toda la producción. Nosotros tenemos un proceso de licitación que lleva muchísimo tiempo. Entonces, tuvimos que ver cómo hacer para comprar volúmenes más pequeños, que compensen los tiempos administrativos y las ofertas caídas que decían en la licitación. Bueno, eso fue todo un asunto (Entrevistada 5. Directora nacional. 14/10/2021).



Empezamos a trabajar en esas cosas que a veces no se dicen de las agendas de género, que fue en el traslado de mujeres de una provincia a otra, con mujeres con hijos e hijas, que se tenían que ir del lugar donde estaban y tenían que volver a sus lugares de origen, para estar con su grupo familiar o con su red de asistencia. Y llevábamos al día más de trescientas mujeres con hijas e hijos trasladados, y en ese momento no andaba un colectivo, no andaba un avión, no andaba nada. Tuvimos que generar estrategias distintas a las que veníamos utilizando no solo nosotros, sino también con el Ministerio de Mujeres, con todos lados, empezar a tejer cómo podíamos gestionar que esas

mujeres realmente pudieran estar a salvo (Entrevistada 7. Directora simple. 13/10/2021). \_\_\_\_\_



Respecto de los programas, se hizo un esfuerzo por simplificar administrativamente algunas gestiones y se generaron diversas modificaciones normativas para permitir la virtualización de acciones y la digitalización de las presentaciones. Respecto del manejo de la información, el Ministerio ya contaba con espacios de recursos compartidos en línea que permitieron manejar información común a disposición de los agentes (Entrevistada 10. Coordinadora de programa. 9/11/2021). \_\_\_\_\_

En síntesis, la planificación de las tareas, la organización de los espacios y tiempos atendiendo a la dimensión del género y los cuidados, y la readaptación de procesos y estrategias, se presentan como las principales acciones que las/los directoras/es llevaron adelante en el marco del despliegue de la gramática de la dirección y también como un aprendizaje que el surgimiento de la pandemia hizo posible.

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

En las investigaciones anteriores, se arribó a la idea de que la gramática de la dirección comprende/requiere la disposición y ejecución de un conjunto de habilidades que conjugan un saber profesional con un saber-hacer.

En relación con ello, interesó identificar cuáles de esas habilidades se pusieron en juego a la hora de coordinar/dirigir equipos desde el surgimiento de la pandemia.

Los testimonios de las/las entrevistadas/os arrojan que la capacidad de poder y saber escuchar, la disposición a mostrar flexibilidad, propiciar participación y reconocimiento permanente del trabajo desarrollado por el equipo, son algunos aspectos que resultaron centrales para conducir las áreas en un contexto por demás complejo.

### *Saber escuchar*

La potencialidad que brinda al líder del equipo tener una escucha atenta fue surgiendo en las entrevistas como una habilidad significativa para mantener las relaciones con el grupo de trabajo.



Escuchar. Traté de cambiar eso; en pandemia fue importante tener en cuenta al otro. Conducir al equipo con este método. Además, yo me adentré en el conocimiento de los procesos y procedimientos, podría no haberlo hecho, porque en general no se hace, pero entiendo que es importante también que la gestión política en el Estado tiene que ver con apropiarse de las cuestiones técnicas para poder ver en definitiva cómo intervienen esos procesos y procedimientos. La pandemia nos trajo la cuestión de decidir sobre cincuenta temas distintos y nos deja que hay que tener más acercamiento a la realidad, una dinámica que se acerque o más parecido a la sociedad y no quedar en la encerrona trágica que tienen los vericuetos del Estado (Entrevistada 1. Jefa regional. 17/9/2021). \_\_\_\_\_



Aprendí muchísimo de toda índole. Primero, de las relaciones humanas. De entender la otredad y los otros conocimientos. Después, de chocarme un montón al principio, y ahora entiendo que hay gente que piensa distinto, porque llevan veinte años acá, y voy entendiendo por qué piensan eso. Más humanos si querés. Si bien

he conducido equipos antes en otros ámbitos, la realidad es que uno hace junto con el equipo, aunque también hay que dejar hacer. Así que escuchar, delegar, por un lado, aceptar las otras miradas, y tolerar. Y la autonomía de la toma de decisiones (Entrevistado 8. Director simple. 8/11/2021). \_\_\_\_\_



La escucha, la comprensión, el reconocimiento, siempre resaltar el contexto atípico en el que se desarrollaban las tareas. Reuniones de discusión frente a incomodidades que permitieran destrabar los conflictos, siempre atendiendo a las limitaciones que mi rol y cargo me imponen (Entrevistada 10. Coordinadora de programa. 9/11/2021). \_\_\_\_\_

Esa disposición y capacidad para escuchar y promover la circulación de la palabra se presenta en los testimonios no solo en relación con el equipo inmediato de trabajo, sino también respecto de los diversos actores sociales con que las áreas se vinculan.



Lo que pasa es que yo tengo una forma superhorizontal de trabajar. Dar espacio y voz a todos y todas. Después, las decisiones las tomo yo, pero, digo, me parece que es la forma. Mucho espacio de diálogo, ¿no? Los actores con los que nos vinculamos nosotros son variados, tanto del ámbito público como privado. Nosotros somos como la ventana a grupos de investigación que quieren emprender, o transferir tecnología a empresas, y entonces, hay mucho de escucha y acompañamiento; esa también es una actividad que hacemos mucho internamente para poder definir estas actividades. La verdad que lo nuestro tiene que ver con esto. Con vincular, articular, generar proyectos, y todo tiene una impronta de red que se arma por el diálogo, una red que también es un espacio de diálogo, que trata de

ser coconstruido. Como que, en casi todas las acciones, tratamos de poner la mesa para generar esos espacios. Entonces, creo que eso también se dio bastante al interior de la Dirección (Entrevistada 3. Directora nacional. 22/10/2021). \_\_\_\_\_

### *Pacto de flexibilidad*

La disposición y capacidad para escuchar se enlaza con otra habilidad en el ejercicio de la conducción, que es la de adoptar criterios elásticos para aceptar/contener la realización de las tareas en horarios que quizás no son los mismos que en la presencialidad, pero entendiendo que las personas debían cumplir con su trabajo al tiempo que compatibilizar con las tareas de cuidado al interior de los hogares, tal como se hizo mención en el punto anterior.



Hicimos este pacto de flexibilidad, o sea, que yo tengo a los pibes, a las diez no puedo, pero puedo entre las ocho y las nueve y treinta. Entonces, lo que yo hago, y lo que hice siempre, es: yo distribuyo la tarea, y ellos la realizan, y la entregan en los tiempos que yo mando. O sea, se te pasó el horario, no importa. Se te pasó el horario, pero, así como yo soy flexible, ustedes tienen que ser flexibles también. Y eso funcionó. Funcionó bastante (Entrevistada 5. Directora nacional. 14/10/2021). \_\_\_\_\_



También está la solidaridad entre equipo. O sea, entender que las tareas de cuidado no son individuales, son colectivas. No te digo que todos cuidamos al chiquito de Dani, pero, de alguna manera, un poco sí tenemos que hacernos responsables de eso, de que Dani tal vez tenga una jornada laboral distinta al resto, porque tiene las tareas de cuidado. Y la verdad que algunos me funcionan de maravilla. Tiene que

ver mucho con la personalidad de cada uno, a mí me sirve entender a quién le funciona más, a quién le funciona menos, a quién tengo que pedirle más presencialidad y a quién le puedo decir: «Prefiero que te quedes un poco en tu casa». Esas cuestiones generales, también verlos y conocerlos un poco ahí, y potenciar lo que sea que haya que potenciar (Entrevistada 7. Directora simple. 13/10/2021). \_\_\_\_\_



Las tareas que yo podía manejar sola y no necesitaba interactuar con el equipo las dejaba para más tarde, después de las diecisiete; las otras las dejaba para el horario laboral habitual y de interacción con el equipo. En la medida de lo posible, no interferí en los horarios del equipo; todos o casi todos estábamos con pibes conectados en Zoom, estábamos presentes, pero no disponibles en la casa. Sobre todo, para las mujeres, fue más complejo (Entrevistada 9. Directora nacional. 3/11/2021). \_\_\_\_\_

Las/los directoras/es entendieron que la prioridad en los momentos de ASPO y DISPO radicaba en garantizar la continuidad de los objetivos programáticos, a la par que las personas sostenían las rutinas de las/os demás integrantes del hogar, y/o debían responsabilizarse del cuidado de los familiares adultos mayores que constituían la población con mayor riesgo frente al virus. Todo ello implicó un sobreesfuerzo por parte de todo el equipo. A partir de ese entendimiento, se recurrió a un manejo dúctil de las distintas tareas y organización del trabajo.

### *Participación y reconocimiento*

En la narrativa de las/los entrevistadas/os, la disposición y capacidad para escuchar y para manejarse con flexibilidad se enlazan con otra habilidad vinculada a la generación de mecanismos participativos en la hechura cotidiana de los fines programáticos. Ese aspecto actuó como

un dispositivo de reconocimiento del saber profesional y del saber-hacer de quienes integran el equipo.



Mucha horizontalización, subían y bajaban ideas. Los trabajadores reconocen de modo importante cuando elevan alguna cuestión que es tomada en cuenta, y ese reconocimiento genera que el trabajador se comprometa de otro modo con su trabajo. Reconocimiento de la trayectoria laboral y técnica de los trabajadores. Cuando no hay reconocimiento, provoca que los trabajadores se automaticen, porque total nada va a cambiar y se produce esa encerrona trágica del Estado (Entrevistada 1. Jefa regional. 17/9/2021). \_\_\_\_\_



Todo el mundo entendía que la emergencia demandaba resolver. Y la verdad que el equipo era un equipo que sabe de qué se trata lo que se hace y estuvieron cuatro años sin hacer nada<sup>20</sup>. Entonces, tal vez el mayor incentivo era darles participación en el trabajo que siempre hicieron, que lo vuelvan a hacer. Con eso, casi te diría que fue suficiente. Costó un poquito arrancar, porque se habían acostumbrado a que todas las gestiones las hacía la directora, que todas las decisiones las tomaba la directora. Entonces, yo les decía: «¿Vos qué opinas?, ¿vos cómo lo resolverías? Bueno, hazlo». Yo te doy autonomía para hacerlo, no es que te estoy controlando y te estoy diciendo «hace esto, así como yo te lo digo» Bueno, llegamos al acuerdo, «resuelvan» (Entrevistada 5. Directora nacional. 14/10/2021). \_\_\_\_\_

---

<sup>20</sup> La entrevistada hace referencia al período 2015-2019, durante el Gobierno de Cambiemos, cuando el área en la que se desempeña no tuvo demasiadas tareas.





Yo propicio que trabajen en dupla, o que armen equipo. Pero, también, trato de conservar los espacios individuales, para poder tener charlas en las que entender por qué el funcionamiento este y para tener una devolución mía, ¿no? Siempre les pregunto: «¿Qué te parece?, ¿cómo me estoy manejando?», y ellos tienen la libertad, incluso, para decirme: «Estás muy desordenada, no nos estás prestando atención». Bueno, eso también me sirve para darme cuenta. Pero, más allá de que tenemos eso, esta posibilidad que a mí me la dieron, de poder ir con una propuesta y decir: «Quiero hacer esto», yo la trasladé a mi equipo de trabajo: «¿Qué es lo que ustedes quieren hacer?» (Entrevistada 7. Directora simple. 13/10/2021). \_\_\_\_\_

## 4.5. Necesidades y aprendizajes que deja la pandemia

Dado que la rápida extensión y persistente presencia del COVID-19 obligó a reconfigurar el modo de trabajar, se consultó a las personas entrevistadas qué aspectos a modo de aprendizaje podían identificar de la gestión producida en estos dos años.

Al respecto, se menciona que la eliminación de obstáculos burocráticos, tanto en términos de formularios como de requisitos de acceso, o su agilización a través de plataformas digitales, se constituyó en una necesidad frente a la imposibilidad de mantener reuniones presenciales, y, al mismo tiempo, ello abrió una nueva perspectiva al observar que tales modificaciones coyunturales podían permanecer de modo definitivo.



Erradicamos muchos obstáculos burocráticos, como ciertos formularios o requisitos que impedían que, en el contexto de pandemia, la población accediera a ciertas prestaciones. Por ejemplo,

el sexto hijo de un trabajador registrado cobraba asignación, pero el de un trabajador informal no; por eso rompimos ese criterio. Otros chicos tenían baja porque no habían presentado los condicionantes. Los fuimos a buscar casa por casa, algunos de esos chicos estaban a cargo de los abuelos, o con consumos problemáticos, hicimos intervenir otras áreas, etc. A partir de eso, salimos a buscar a chicos casa por casa y ver qué situaciones había para dar respuesta (Entrevistada 1. Jefa regional. 17/9/2021). \_\_\_\_\_



Todas las rendiciones de las organizaciones que antes se mandaban en papel, ahora se escanean, y tuvimos que instrumentar que fueran igual al CDR<sup>21</sup> o tener un escáner en alguna de las casas de los responsables nuestros, y la organización escaneaba ahí o en su organización, y todo se mandaba por GEDO. Todo lo que es rendición de cuentas se empezó a hacer de ese modo, y está buenísimo porque no lo veníamos haciendo, era la vorágine del trabajo y el papel. Y ese cambio fue positivo. Ahora todas las rendiciones vienen de las distintas provincias con ese formato, las escanean, las cargan, las mandan por GEDO, y las recibe acá la gente de rendición de cuentas, que ya las baja y las trabaja, y ello apresura los tiempos. Y la organización las manda escaneadas al responsable nuestro de campo (Entrevistada 4. Coordinadora de equipo. 22/10/2021). \_\_\_\_\_

Asimismo, se menciona que la incorporación de las plataformas digitales para reuniones virtuales, como Meet o Zoom, propiciaron la producción de algunas actividades con un volumen de asistentes muy superior a cuando se efectuaban de modo presencial. Aunque todo indica que, en aquellos programas que estructuran su intervención a través de intervención física en el territorio, tal modalidad será retomada, se

---

21 Ver nota 18.

menciona que aprovechar la masividad de conexión podría sostenerse a lo largo del tiempo y más allá de la existencia o no de pandemia.



La verdad que..., quizás va un poco a contrapelo, pero, para mí, deberíamos ir hacia un modelo híbrido. O sea, no hay duda de eso. Primero que, con los actores hacia afuera, la virtualidad nos permitió un nivel de federalización que hubiese sido imposible. Podemos ir a cualquier lado. Si bien queremos recuperar un poco el tema de ir a territorio, ¿no?, que también es clave para fortalecer los vínculos. Pero eso fue un punto clave (Entrevistado 2. Director general. 27/10/2021). —



Fue negativo la no presencialidad, pero, por otro lado, fue positivo, porque las nutricionistas que tendrían que haber viajado al interior, como no lo pudieron hacer, empezaron a hacer capacitaciones por Zoom, y las hicimos para más cantidad de personas y más frecuentes. Eso mejoró, digo, llegamos igual (Entrevistada 4. Coordinadora de equipo. 22/10/2021). \_\_\_\_\_



Trabajamos con todos los ministerios, se pudieron construir mesas interministeriales que fluyeron un montón. Tenemos dentro de la Dirección una mesa federal, en la que trabajamos con todas las provincias, con las organizaciones de la sociedad civil, y la verdad que el Zoom y la pandemia fueron ideales, porque pudimos rápidamente, sin ir a los territorios, contactarnos con los municipios del interior y entender que, donando un colectivo, resolvíamos la situación de la atención de violencia en el interior de las provincias (Entrevistada 7. Directora simple. 13/10/2021). \_\_\_\_\_

Un aprendizaje que surge como balance de lo realizado en casi todas/os las/los entrevistadas/dos es el convencimiento de que podría avanzarse hacia un modelo híbrido de gestión estatal, que combine trabajo remoto con presencialidad, lo que resultaría muy productivo para el trabajo en la APN, si se toma como «laboratorio» lo sucedido en estos dos años.



El tema híbrido también, para mí, permitió una productividad sin antecedentes. Digo, por poder manejar sus horarios con cierta flexibilidad. Yo misma, la gente que está acá, poder manejarse sus tiempos, y laburar, y que el laburo sea poder, el objetivo de sacar determinada línea de acción, o sacar determinado producto, informe, en determinados plazos, para mí funcionó, funciona mucho mejor (Entrevistada 3. Directora nacional. 22/10/2021). \_\_\_\_\_



El aprendizaje para mí tiene que ver con esta cuestión de que la presencialidad no es necesaria. De que cuando se trabaja con la idea de proyecto, la presencialidad no es necesaria. Si yo puedo plantear los días y los horarios en los que hay reunión... Igual, me sigue pareciendo que las reuniones por Zoom son mejores, en el sentido que... excepto que a alguien se le corte la señal, cada reunión presencial es: «Ay, no, estoy llegando», «tuve un problema con el tren, con el subte, con el colectivo, llego más tarde, se me atrasa». Por Zoom es terminé y empiezo otra (Entrevistada 5. Directora nacional. 14/10/2021). \_\_\_\_\_



Poder ver que había otra forma de hacer el trabajo, que no es necesario que la persona tenga que estar sentada al lado tuyo o reunida al lado tuyo. Si algún día (no sé cómo se va a reconfigurar) queda algo escrito de trabajar bajo esta posibilidad, para mí sería un

aprendizaje que estaría muy bien que quede. Quizás no para todos los roles, pero de repente si una persona tiene que entrar más tarde, porque va a la facultad y se tiene que hacer una maratón, en lugar de ir a la oficina, se queda en la casa y, yo sé fehacientemente que está trabajando en la casa, me parece que debería ser indistinto si viene o no, siempre y cuando cumpla con sus funciones. El equipo demanda también cierta flexibilidad; personalmente la estructura de la oficina me acomoda, me organiza, pero no para todo el mundo es así (Entrevistada 9. Directora nacional. 3/11/2021). \_\_\_\_\_

## Conclusiones

El trabajo de investigación aquí presentado persiguió el objetivo de identificar de qué modo y a través de qué estrategias y aprendizajes se desplegó la capacidad de dirigir equipos en un escenario que se reconfiguró a partir del surgimiento y rápida expansión del COVID-19. Para ello, se recogieron datos primarios por medio de entrevistas a personas que desempeñan funciones de dirección de equipos en áreas consideradas sustantivas de la APN.

La lectura y análisis agregado del material recogido permite afirmar que la existencia 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)— permitió la adaptación al nuevo contexto, y al mismo tiempo, tales capacidades 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 que emana y expande durante la gestión de la pandemia? A grandes rasgos comprende:

- l) un conjunto de *acciones* vinculadas a la planificación colectiva de las tareas, la consideración y el respeto de los tiempos de las personas que integran el área atendiendo a las cuestiones de género y los cuidados, y la readaptación de procesos técnico-administrativos que permitan garantizar el cumplimiento de los objetivos programáticos.

- II) un conjunto de *habilidades blandas* entre las que predominan la capacidad de escucha, la circulación de la palabra y atención de las distintas voces del equipo y la sociedad civil, un manejo flexible de las situaciones cotidianas con mirada de género y el recurso de promover participación y reconocimiento de la labor realizada por el equipo.
- III) la necesidad de *aprender de la experiencia* que deja el ejercicio del teletrabajo, en lo que refiere a la agilización de aspectos burocráticos que podrían mantenerse y respecto de la masividad que alcanzaron algunas actividades favorecidas por la utilización de las plataformas informáticas. Asimismo, se recalca la importancia de avanzar hacia esquemas híbridos en el funcionamiento de la estructura estatal, dado el crecimiento de la productividad observable en las áreas.



Al repasar los aspectos de la *gramática de la buena dirección deseable* que resaltan como favorecedores de la práctica en la gestión de la pandemia, puede afirmarse que ese saber-hacer, que se ha ido construyendo a lo largo del tiempo, actuó de sostén y empuje —por lo menos, en algunos sectores o áreas— para un momento complejo en el que resultaba preciso seguir gestionando.

Ello no implica idealizar la gestión estatal y desconocer la falta de integralidad y coordinación de las intervenciones, o la escasez y deficiencia en la llegada a las poblaciones y territorios. Por el contrario, se hace hincapié en señalar a tal gramática como un elemento de eventual potencialidad (junto con otros) para el reforzamiento de las capacidades estatales que es preciso recoger, sistematizar, movilizar y reproducir 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.



## Referencias bibliográficas

- Aguilar, P. (2020). «Una crisis que profundiza las desigualdades». *Tricontinental. Instituto Tricontinental de Investigación Social*. Recuperado el 22/3/2022 desde <https://thetricontinental.org/es/argentina/dt01-aguilar/>
- Arcidiácono, P. y Perelmiter, L. (2021). «Asistir sin ventanillas: el trabajo estatal de trincheras en tiempos de COVID-19». *Estudios Sociales del Estado*, 7, 13. DOI: <https://doi.org/10.35305/ese.v7i13.255>
- 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. Recuperado el 22/3/2022 desde <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.
- Bohoslavsky, J. (ed.). (2020). *La pandemia de la desigualdad*. Editorial Biblos.
- Bonelli, J. y Hopp, M. (2020). «La economía popular frente a la pandemia COVID-19. Informe sobre la situación de vendedores/as callejeros en la ciudad de Buenos Aires». *Informes de coyuntura*, 12. Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales. Recuperado el 22/3/2022 desde [https://www.ruess.com.ar/sites/www.ruess.com.ar/files/adjuntos/oepps\\_informe\\_1\\_final.pdf](https://www.ruess.com.ar/sites/www.ruess.com.ar/files/adjuntos/oepps_informe_1_final.pdf)
- 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. Recuperado el 22/3/2022 desde <https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/CUINAP/issue/view/64>
- Di Paola, E. (2020). La acción social. *Revista Kranear*. Recuperado el 22/3/2022 desde <https://kranear.com.ar/2020/09/07/la-accion-social/>
- Durkheim, E. (1987). *Las reglas del método sociológico*. Editorial la pléyade.
- 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.
- Feierstein, D. (2021). *Pandemia. Un balance social y político de la crisis del COVID-19*. Fondo de Cultura Económica.
- Felcman, I. y Blutman, G. (2018). «La planificación estratégica participativa. Conceptos e instrumentos para nuevos modelos de gestión pública». *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, 7, 14. DOI: <https://doi.org/10.18294/rppp.2017.1920>
- Gore, E. (2020). «Compilación de artículos y reflexiones sobre el aprendizaje organizacional». *CUINAP*, 1, 16. INAP. Recuperado el 22/3/2022 desde <https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/CUINAP/issue/view/41>
- Goren, N. y Ferrón, G. (comps.). (2020a). *Desigualdades en el marco de la pandemia. Reflexiones y desafíos*. EDUNPAZ, Editorial Universitaria. Universidad Nacional de José Paz. Recuperado el 22/3/2022 desde <https://edunpaz.unpaz.edu.ar/OMP/index.php/edunpaz/catalog/view/53/64/204-2>
- Goren, N. y Ferrón, G. (comps.). (2020b). *Desigualdades en el marco de la pandemia. Universidad y territorio*. EDUNPAZ, Editorial Universitaria. Universidad Nacional de José Paz. Recuperado el 22/3/2022 desde <https://edunpaz.unpaz.edu.ar/OMP/index.php/edunpaz/catalog/view/54/65/208-1>
- Grottola, L. (2019). *Informe Trimestral de Empleo Público (ITEP)*, 2, 1. INAP. Recuperado el 22/3/2022 desde <https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/ITEP/issue/view/25>
- Grottola, L. (2021a). *Informe Trimestral de Empleo Público (ITEP). Número extraordinario. Anual 2020*. INAP. Recuperado el 22/3/2022 desde <https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/ITEP/issue/view/118>
- Grottola, L. (2021b). *Informe Trimestral de Empleo Público (ITEP)*, 3, 3. INAP. Recuperado el 22/3/2022 desde <https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/ITEP/issue/view/128>
- 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. Recuperado el 22/3/2022 desde <https://publicaciones.inap.gov.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. Recuperado el 22/3/2022 desde <https://publicaciones.inap.gov.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. Recuperado el 22/3/2022 desde <https://publicaciones.inap.gov.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. Recuperado el 22/3/2022 desde <https://publicaciones.inap.gov.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. Recuperado el 22/3/2022 desde <https://publicaciones.inap.gov.ar/index.php/CUINAP/issue/view/114>
- Guimenez, S. (2022). La institucionalización de la precariedad laboral en la Administración Pública Nacional de Argentina (1990-2019) (en prensa).
- Guimenez, S., Sala L. y Rivolta, Y. (2020). «No hay mal que dure cien años ni cuerpo que lo resista. Teletrabajo, venta ambulante y cuidados en tiempos de pandemia». En Goren, N. y Ferrón, G. (comps.), *Desigualdades en el marco de la pandemia. Universidad y territorio*. EDUNPAZ, Editorial Universitaria. Universidad Nacional de José Paz. Recuperado el 22/3/2022 desde <https://edunpaz.unpaz.edu.ar/OMP/index.php/edunpaz/catalog/view/54/65/208-1>
- 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. DOI: <https://doi.org/10.21855/resnonverba.v10i1.286>
- Lopez Fiorito, P. y Chuchco, N. (2021). «Estudio de diagnóstico sobre la situación de los trabajadores del INTA durante la etapa del Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio en el marco de la pandemia por COVID-19». *Cartografías del Sur, Revista de Ciencias y Artes*, 13. DOI: <https://doi.org/10.35428/cds.vi13>
- 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.
- Observatorio de Economía Política. (2021). «Encuesta sobre trabajo, tareas de cuidado, tareas domésticas y educación a docentes universitarixs, en período de Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio (ASPO) de Argentina». *Informe de resultados*. Facultad de Ciencias Sociales, UBA. Recuperado el 22/3/2022 desde <http://observatorioeconomiapolitica.sociales.uba.ar/wp-content/uploads/sites/251/2021/06/INFORME-DE-RESULTADOS-ENCUESTA-DOCENTES.pdf>
- Oszlak, O. (2020). «Trabajo remoto: hacer de necesidad virtud». *CUINAP*, 1, 30. INAP. Recuperado el 22/3/2022 desde <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. Recuperado el 14/9/2020 desde <http://libros.fahce.unlp.edu.ar>.
- Sautu, R. (2003). *Todo es teoría. Objetivos y métodos de investigación*. Editorial Lumiere.
- 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». Recuperado el 22/3/2022 desde [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/tor para realizar una buena tarea?
4. Entre las acciones habituales que como directora/director-coordinadora/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. ¿Qué pregunta no le hice y le hubiera gustado que le hiciera?

## CUINAP | Argentina, Cuadernos del INAP

Año 3 - N.º 86 - 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

Mauro E. Solano

### Coordinación editorial

Pablo Nemiña

### 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)

Marzo 2022





Secretaría de  
Gestión y Empleo Público



Jefatura de  
Gabinete de Ministros  
Argentina