

Competencias directivas para innovar en las maneras de innovar

Noemí Pulido

Resumen

Los modos en que se innova en la administración pública han envejecido, estructurar las organizaciones para departamentalizar sus funciones, posiciones y actividades destinadas al logro de objetivos no es la secuencia que demanda este inesperado presente. La innovación requerida del siglo XXI es la administración pública flexible que define sus estructuras, jerarquías, equipos de trabajo, procedimientos alternativos, vías y canales de entrega, en función de la tipología de destinatarios/usuarios/beneficiarios a quienes la organización sirve. Ese diseño se origina en la construcción participativa interna para la organización del trabajo funcional y operacional, y en la participación ciudadana para configurar los perfiles de usuarios a los cuáles entregar valor público. El rol directivo es el talón de Aquiles del diseño de futuro de la Administración Pública.

Presentación

Desde diversas disciplinas muchos especialistas centran sus enfoques en los retos inéditos, que plantea a los gobiernos y las administraciones públicas, el inesperado presente continuo de pandemia y confinamientos sociales. Los consecuentes cambios disruptivos no han derivado de decisiones calculadas, en tanto este orden de disrupciones no podría asociarse a una realidad tradicionalmente gobernada. Súbitamente tendremos que aprender que esta era del cambio acelerado presenta al menos dos opciones. Navegar por el impulso de vientos y tempestades, o hacerlo a partir de un cálculo situacional estratégico que permita emigrar del escenario de pandemia hacia uno más calculable y gobernable y, si se logra articular voluntades con talentos, también más virtuoso.

El poeta Estacio en el siglo I llamaba la atención sobre un punto neurálgico del pie humano a través del cual el cuerpo puede ser dañado y vulnerado: el talón de Aquiles. Es en este preciso sentido que postulamos que el segmento directivo es el talón de Aquiles de la administración pública (Iacoviello y Pulido, 2008) y, mucho más lo es de la que se va configurando exponencial.

Una principal delimitación del conjunto directivo incluye a quienes ocupan posiciones a ambos lados de la bisagra que engarza la gerencia política con la burocrática, De un lado quienes ejercen la dirección de las políticas: viceministros, secretarios, subsecretarios, directores de entidades, o similares. En el otro lado de la bisagra se ubican los Directores de línea y las posiciones de diferente nivel de mando de la cadena jerárquica de la organización pública, como jefes de unidad, de

departamento, de división y equivalentes, hasta el nivel debajo del cual operan agentes sin personas a su cargo.

El segmento directivo configura un factor de alta relevancia para la constitución de burocracias profesionales, orientadas al valor público en toda la región, como se constata en cada uno de los 22 países que constituyeron unidades de análisis del marco analítico para diagnosticar servicios civiles que aplicaron los estudios del BID a partir del año 2004. (BID, 2014) Conformarlo como sistema diferenciado del empleo público general es una estrategia para impulsar la modernización sistémica del servicio civil, mediante normativas y condiciones especiales de gestión directiva que caracterizan a la inmensa mayoría de los países de la OCDE. (BID, 2017)

Una administración puede exhibir una gestión moderna de su sistema de directivos públicos si ha logrado

- ✓ Implementar garantías del mérito como criterio rector para acceder, evaluar, mantener y renovar posiciones públicas directivas.
- ✓ Asegurar viabilidad y sostenibilidad política a esas posiciones y su autonomía decisoria relativa.
- ✓ Resguardar esas posiciones de los avatares de reformas generales del empleo y de su captura política
- ✓ Fortalecer la rectoría del sistema, su estructura de compensaciones y evaluación.

La organización de un segmento directivo bajo estas condiciones es indispensable y de alto impacto en la fortaleza de la administración y en la calidad de la gestión pública puesto que articula las políticas con los servicios públicos concretos y evidentes. Claramente, la profesionalización del estamento directivo permite fortalecer capacidades para la producción administrativa y la continuidad de las políticas y operaciones públicas, a salvo de los cambios de gobierno con sus consecuentes reemplazos de las cúpulas políticas de las organizaciones públicas.

Sin embargo, estas bases indispensables y reconocidas como desafíos pendientes de la etapa preCOVID para la mayoría de las administraciones públicas de nuestra región; en el escenario postCOVID comienzan a resultar aunque más indispensables, ahora insuficientes.

Será el estilo, modelo y estrategia del segmento directivo en acción (Pulido, 2018), y el mayor desarrollo de ciertas competencias lo que afectará de maneras más directas la posibilidad de contar con una administración pública virtuosa en un escenario postCOVID, que ofrezca servicios efectivos de valor público para el conjunto de los diversos segmentos ciudadanos.

La innovación invertida

A dos décadas de la irrupción del Siglo XXI cobra mayor fuerza la gobernanza que resitúa la administración pública en un contexto de actores, perspectivas y

tecnologías con fuerza para promover, a su ritmo, los procesos de cambio en el sector público. Reforma, modernización, reingeniería e innovaciones estructurales parecen ir ajustándose, cuando pueden, a la partitura de la novedad tecnológica. El acceso a la información pública, la transparencia, la rendición de cuentas, el gobierno abierto en general, no se implementan de maneras concretas sino a partir de las facilidades TIC, pero su condición de eficacia requiere reformulaciones de la lógica administrativa que las impulsa.

A esta altura se revelan notorias las tensiones crecientes entre el avance tecnológico y la persistencia de modelos administrativos anclados en el paradigma tradicional. Ese descalce priva a las organizaciones burocráticas de la sensibilidad necesaria para detectar y considerar en sus diseños las singularidades de la sociedad a la que sirven. En nuestra región, tan desigual, un solo formato de producción y entrega de servicios, por muy avanzado que fuere, no cubre en su extensión a la población a incluir, tampoco lo cubre una sola tecnología de entrega de servicios y ese es el tremendo desafío de las reformas a la gestión pública.

La Carta Iberoamericana de la Calidad en la Gestión Pública (CLAD 2008) reconoce que la calidad pública se expresa en el valor público ofrecido con foco en el ciudadano. “El ciudadano” o la ciudadanía, representa el cuerpo social integrado por diversos conglomerados de personas con diversas capacidades de todo orden para el acceso a los servicios públicos, y a la concreción de sus derechos tanto en sentido amplio como en prestaciones específicas.

En este sentido y en la era de la conexión constante con amplias desigualdades en el acceso a ella ¿Cómo diseñar inclusión para la entrega y el acceso a servicios públicos que cada organización genera?

Llega al fin, con las novedades que la sociedad misma explora y aplica, la era de los analistas de diseño, justamente un perfil y una metodología de pensamiento divergente para la entrega de servicios con los que la administración pública no cuenta o no explora o no explota, de la manera en que es necesario introducirlo.

Una metodología de rediseño organizacional interno centrado en los diversos perfiles usuarios constituye una innovación en las maneras de innovar las decisiones de adecuación y modernización pública en las que la región ya está desarrollando incipientes y valiosas experiencias (Pacheco, 2019)

La metodología de pensamiento divergente, cual es asumir las diversas opciones de identificación de los problemas y la deconstrucción de las lógicas de solución “generalmente aplicadas”, es un artefacto teórico que en la práctica se enfoca en relevar de modo participativo los perfiles de usuarios para rediseñar, mediante trabajo colaborativo, el perfil de los servicios o productos y sus formatos, canales y modalidades de generación, entrega y evaluación. Por lo tanto apunta a otras diversas ingenierías de producción intramuros.

La literatura sobre pensamiento de diseño y la que aporta metodologías para el diseño de futuros se expande día a día a modo de lectura de época, de su velocidad

de cambio, complejidad de asuntos y exponencial diversidad de actores. Señal inequívoca acerca de que la vieja normalidad no provee las nuevas respuestas requeridas.

En este sentido la innovación es abierta a la solución necesaria y sus formatos/versiones. Innovar las maneras de innovar, se traduce en diseñar los perfiles diferenciales de usuarios, para decidir normativas, horarios, canales de entrega, estructuras, departamentalizaciones y procesos en función del valor público que entrega la organización, en sus diferentes hojas de ruta para efectivizar su entrega.

De tal modo, la gestión pública podrá ser tan competente para atender en modo abierto a ciudadanos conectados que aplican dispositivos, aplicativos, y códigos necesarios a la tramitación a distancia, como, para atender de modo directo y presencial, o mediado presencial, con fórmulas más expeditivas y cercanas, en el otro extremo, a quienes no cuentan en caudal suficiente de alfabetización, dispositivos, conectividad o tecnología.

Las ingenierías de diseño complejo están en uso en empresas y marcas de escala global, las que continúan creando nuevos productos y soluciones mediante una metodología, llamada design thinking, que reconoce formatos abiertos, centrada en el usuario para resolver problemas cambiantes y difíciles, y está siendo rápidamente adoptada por expertos, analistas, ingenieros, diseñadores en muchas de las más grandes marcas y empresas a nivel mundial. De este modo se han creado soluciones, productos y servicios innovadores a problemas y oportunidades de toda índole, independientemente de la industria o sector económico donde ellos emergen.

La implementación también requiere una metodología de diseño, pues sigue un proceso colaborativo basado en equipos de trabajo multidisciplinarios y recurre a técnicas de creatividad y prototipado rápido con involucramiento de usuarios. La gestión del talento por competencias es la estrategia y la herramienta de operaciones que demandan tolerar la ambigüedad, conservar la visión sistémica, asumir la incertidumbre antes de estandarizar resultados, pensar en equipo, recurrir a nuevos lenguajes y lógicas alternativas.

Empatizar (Echegaray Izaguirre, 2017) en el plano de las prácticas es la clave para explorar el nuevo mundo XXI que las administraciones públicas necesitan gestionar, para generar servicios y derechos reales para los ciudadanos reales a los que se debe servir. El proceso de ideación es participativo y la clave de la innovación intramuros. Requiere, además agregar la implicación de diversos perfiles ciudadanos porque ponerse en los zapatos de un tercero cobra relevancia y sentido, recién al conocer y caminar su contexto.

¿Por qué es importante prototipar? -o como solemos decir “hacer pruebas piloto”-, porque el proceso de diseño no cierra sin evaluación y los ajustes necesarios, imprevistos y programados, antes de implantar una determinada innovación.

“Seamos realistas hagamos lo imposible” es la consigna francesa del 68 que nos actualiza este inesperado 2020. Frente a la aceleración del cambio social se requiere otro punto de mira. Invertir los modos en que concebimos las organizaciones: aprobar su normativa, dibujar su estructura, departamentalizarla, diseñar cursogramas y asignar posiciones, para fijar objetivos y resultados, constituye una lógica que permanecerá en la historia de las organizaciones. El futuro está aquí y demanda invertir esa secuencia.

Primero lo primero: el servicio público y su diseño.

En línea con lo expuesto, y a punto de cerrar este ensayo, llega desde el ámbito del CLAD la Carta Iberoamericana de la Innovación en la Gestión Pública, suscripta por las naciones de la región en Andorra (8/10/2020). Apenas explorarla leemos la propuesta de “apertura de las instituciones y fomentar una gobernanza y participación público-privada que fomente lógicas de innovación abierta, mediante dinámicas de participación ciudadana...y la formulación de arquitecturas organizativas de carácter variable que sean capaces de acoger la fluida implementación de iniciativas innovadoras”

Competencias directivas para gestionar la innovación

En el siglo del pensamiento de diseño, la administración pública de la región ha debido responder de modos e imperativos y a través de canales digitales a los servicios urgentes que demanda la pandemia. Los directivos públicos han podido hacerlo con el apagón administrativo de aquellas áreas sin capacidades para la gestión a distancia, o sin tecnología o sin dirección o liderazgo que lo organizara. Han podido hacerlo con aquellos profesionales y agentes más competentes en el uso de la tecnología, o con mayor apropiación de ella. Han podido mantener activa la gestión pública, en todos los servicios que se fue capaz de digitalizar. Cuando ello no ha sido posible, no han podido impedir la suspensión de servicios, la inactividad de muchos servidores públicos tan necesarios para el estado de alarma, la prórroga de plazos y procesos en curso, la demora en turnos para situaciones urgentes, o las colas habituales, desaconsejadas por la situación de pandemia. La estrategia reactiva, puede ser evitada en eventuales y futuros estados de alarma, con directivos competentes para desencadenar y sostener innovaciones en la generación y entrega de servicios para escenarios sensibles y cambiantes, y para públicos segmentados.

Las innovación que promovemos no es de tipo base 0. Numerosos acuerdos de consenso han generado las administraciones públicas en el ámbito del CLAD, en materia de función pública, de gobierno abierto y electrónico, de calidad, de participación, de derechos, de integridad y ética, de innovación. En ese ámbito se acordó la Guía Referencial Iberoamericana de Competencias laborales del sector público, que hilvana un diccionario con 36 competencias y un repertorio de

comportamientos observables para cada una de ellas, a modo de indicadores de comprobación de su grado de desarrollo.

El Diccionario de Competencias (CLAD, 2016) dedica al segmento directivo cuatro conjuntos de competencias: las institucionales, que todo servidor público debe exhibir, las que facilitan la Gestión para Resultados, el conjunto que asegura la gestión de vínculos, y el grupo que permite liderar, conducir el proceso de cambio. Resultados, Vínculos y Cambio, resumen la misión de los Directivos públicos para innovar en las maneras que hasta aquí se ha innovado en las organizaciones para asegurar el valor público a entregar a los diferentes segmentos usuarios, destinatarios, beneficiarios, ciudadanos al fin.

Competencias directivas institucionales, refieren a la expectativa de que cada directivo público, y el conjunto de ellos, desarrollen desempeños destacados en materia de autogestión de los aprendizajes, de compromiso con el servicio público que predeterminará las decisiones intramuros, el desarrollo de la empatía expresada en los desempeños concretos y la conducta íntegra. Es un catálogo de competencias necesarias que no solamente debe poseer el propio directivo, sino y sobre todo inspirarlas y exigir las a los equipos de trabajo colaboradores de maneras explícitas.

Competencias para Gestionar Resultados, son un conglomerado de desempeños esperables del segmento directivo en su propio desarrollo de competencias, en el impulso al desarrollo de las capacidades de su entorno de colaboradores, en el cuidado de la calidad de los servicios y de los nodos de los procesos que los generan, en el manejo austero de los recursos, en la planificación y programación de los servicios y productos, a los que darán lugar los procesos. La resolución de problemas y la toma de decisiones deben afrontarse en el lugar más cercano al punto en que emergen.

COMPETENCIAS DIRECTIVAS			
Institucionales Básicas	ESTRATÉGICAS		
	Gestión de Resultados	Gestión de Vínculos	Conducción del cambio

Aprendizaje permanente.	Desarrollo directivo. Gestión del desarrollo de las personas. Gestión de la calidad. Liderazgo efectivo. Manejo de Recursos. Planificación y programación. Resolución de problemas. Toma de decisiones.	Atención al ciudadano. Gestión de la participación ciudadana. Negociación. Relaciones Institucionales. Trabajo en equipo. Vinculación interpersonal.	Administración de políticas. Extensión de la gestión electrónica. Dinámica innovadora. Gestión del cambio. Integración de redes. Pro-actividad. Visión estratégica. Trabajo bajo presión.
Compromiso con el servicio público.			
Desarrollo de empatía.			
Integridad institucional.			
Guía referencial de competencias laborales para el sector público (CLAD, 2016)			

La Atención al Ciudadano es la primera y central competencia para la Gestión de Vínculos, que hace énfasis en organizar la participación ciudadana, cuidando las estrategias de negociación, así como las relaciones institucionales que la posibilitan. Las dinámicas de trabajo en equipo y de vinculación interpersonal están pensadas desde la profesionalización de los agentes orientados a la producción de valor público. En suma, una agenda clave para el quehacer de los directivos públicos.

Un tercer conjunto, el de las Competencias para Conducir el Cambio, refiere a la potencia en la administración de políticas, las medidas de ampliación de la gestión electrónica, el impulso a dinámicas innovadoras en equipos y procesos, la gestión del cambio planificado, la integración a redes profesionales e institucionales, la proactividad laboral, la visión estratégica y el trabajo bajo presión

Cada conjunto de competencias directivas, ha sido descripto en el orden alfabético que corresponde al ordenamiento diccionario de la Guía Referencial de competencias del CLAD, referida más arriba. No obstante la jerarquía de prioridades entre ellas debe ser asignada según la relevancia que adquieran en la aplicación a cada contexto organizacional.

Una competencia que se resitúa en el centro en el incierto contexto 2020 es la Gestión del Desarrollo de Personas en el ámbito que dirige cada directivo, el programa de desarrollo de las personas requiere relevar la situación de partida mediante el mapeo integral de las competencias de todos los agentes. Competencias, no certificaciones de capacitación. Competencias en el sentido que define la Guía referencial “desempeño observable en el propio puesto y equipo de trabajo, intencionalmente orientado a la producción de valor público, en el contexto de la organización real”

Un directivo público que se enfoca en el desarrollo de los agentes para orientarlos a resultados afronta dinámicas de participación interna para la creación de tantos canales, procedimientos y formatos de entrega de servicios, como tipología de destinatarios o usuarios puedan haberse diagnosticado, también participativamente.

Una movilización del talento interno significa considerar a los colaboradores como expertos administrativos y agentes de cambio, y forjar así las bases de innovaciones sostenibles que provean canales alternativos y diversos a los diferentes usuarios ciudadanos. Por un lado la oferta de teleservicio a quienes tienen la alfabetización digital, la conectividad, y las herramientas técnicas para el acceso a servicios, en paralelo la oferta de atención personal física eficiente y lo más próxima al ciudadano para aquellos que no cuenten con alguna o ninguna de estas ventajas.

En este sentido queremos separar al teletrabajo de la mera categoría de facilidad laboral para los agentes públicos, para situarlo como parte del diseño del teleservicio de calidad. Fuera de esa vinculación, deben establecerse modelos laborales híbridos que permitan tanto el trabajo a distancia como la actividad laboral presencial en los formatos y diseños que requiera el servicio público a entregar a los ciudadanos que deban recibirlo de ese modo. Evitar la “niebla” administrativa para los ciudadanos alejados de las TIC en uso, es una tarea de diseño de futuro, si referimos a un futuro inclusivo efectivamente.

A una dirección pública que innove en las maneras de innovar no le sirve la estrategia de basar la implementación de programas en sus círculo de asesores profesionales de confianza, ello suele conducir a la subutilización de las competencias de todos los servidores públicos cuya experiencia y disciplina pueden ser mejor aplicados a la prestación de servicios por horarios, canales y formatos alternativos, en sustitución de las históricas colas que en la región vuelven a pintar nuestros paisajes.

La estrategia de diseños de innovación participativos significa un alto incentivo para los servidores públicos, que de este modo se tornan protagonistas de procesos de cambio y coautores de las mejoras en la calidad de servicios.

A modo de cierre: la innovación requerida del siglo XXI es la administración pública flexible que define sus estructuras, jerarquías, equipos de trabajo, procedimientos alternativos, vías y canales de entrega, en función de la tipología de destinatarios/usuarios/beneficiarios a quienes la organización sirve. Ese diseño se origina en la construcción participativa interna para la organización del trabajo funcional y operacional, y en la participación ciudadana para configurar los perfiles de usuarios a los cuáles entregar valor público.

@travesiatip

Consultora. Administradora Gubernamental (1990-2018). Magister en Ciencias Sociales Especialista en Desarrollo Institucional y Gobernabilidad por INAP-España; en Educación a Distancia UNED y en Formación Virtual OEA-BID. Es profesora del CLAD y en maestrías de las universidades San Andrés, Litoral, Provincial de Córdoba y de Buenos Aires, en la Argentina, de Universidad de los Andes (Colombia) y UCA Perú. Autora de artículos y capítulos de libros; Coautora de la Guía Referencial del CLAD de Competencias laborales.

Bibliografía

BID (2014) Al servicio del ciudadano. Una década de reformas del servicio civil en América Latina (2004-13), pp 75-116.

CLAD (2020) Carta Iberoamericana de la Innovación en la Gestión Pública. Andorra.

Echegaray Izaguirre y otros (2017) Design Thinking. Un modelo para la aplicación en la Administración Pública. INAP. Madrid.

Iacoviello, Mercedes y Noemí Pulido (2008) Gestión y gestores de resultados: cara y contracara. Revista del CLAD Reforma y Democracia, N° 41, junio 2008, pp. 81-110.

Oszlak, O. (2020) *El Estado en la era exponencial* (1ª ed) . Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP).

https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/el_estado_en_la_era_exponencial_-_oscar_oszlak_0.pdf

Pacheco Regina (2019) Residencia en capital humano. Probando incentivos no financieros para el compromiso de los servidores. Congreso Internacional del CLAD. Buenos Aires

Pulido Noemí (2018) *Gestión Pública para resultados. Los retos intramuros*, artículo de la Publicación Apuntes para la Modernización del Estado. INAP. Argentina.

Pulido N, Llano M y Iacoviello M (2021) *Del teletrabajo al teleservicio. Entre las viejas anomalías y la nueva normalidad en el diseño de la decisión pública*. Capítulo del e Book AEAPP. (Mimeo)

Weber, Alejandro, Lafuente Mariano y Cortázar Juan Carlos (2017) . *¿Cómo diseñar e implementar un segmento directivo profesionalizado?: Opciones para una gerencia pública “a la carta”*. Nota técnica 1240. BID