



**XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

Cambio institucional en la Administración Pública:

Caracterización de los cuadros de conducción en tres Ministerios del área Social y principales desafíos hacia la implementación de los procesos de modernización en la gestión.

Israel Falcón

israelfalconguedes@gmail.com

Universidad de la República Oriental del Uruguay

Uruguay.



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

RESUMEN

En las últimas tres décadas los Estados Latinoamericanos han sido atravesados por una serie de reformas, llamadas de primera, segunda y tercera generación, que “modelizaron” las maneras de concebir el tamaño, rol, y alcance del Estado, así como su vinculación con la sociedad. En Uruguay estas reformas comenzaron con la restauración del gobierno democrático (1984); y fueron identificadas en la literatura como las de primera, segunda, y tercera generación. Las últimas, coinciden con la asunción de una fuerza de izquierda en el gobierno del país a partir de la segunda mitad de la primera década de este siglo. Los procesos de modernización de la Administración Pública se enfrentan a un conjunto de circunstancias y particularidades que deben ser sometidos a análisis específicos de las Ciencias Sociales, de modo de contar con elementos que aporten a la valoración sobre las posibilidades del éxito con que estos procesos pueden ser llevados a cabo. El capital humano encargado de llevar adelante este conjunto de transformaciones se vuelve un elemento crítico a la hora de valorar el éxito con que la Administración Pública pueda llevar adelante su transformación. Se elegirán tres ministerios del área social para preguntarse cuáles son hoy en día las principales características de sus cuadros dirigentes en busca de descifrar las claves por las que se desenvuelve el liderazgo interno en cada institución. El análisis estará centrado en una perspectiva comparativa de los ministerios de Desarrollo Social, Educación y Cultura, y Salud Pública. La pregunta central de la ponencia estriba en responder cuáles son las características sociodemográficas, profesionales y técnicas de los cuadros de dirección de los ministerios seleccionados. Para ello se debe contextualizar el ámbito de acción de estos cuadros respondiendo a las siguientes determinantes estructurales de los marcos de acción institucionales: ¿Cuáles son las principales características de la organización desde sus perspectivas; estructural; estratégica; tecnológica; humana; cultural; y política? ¿Es posible identificar una agenda estratégica hacia la modernización de la Administración Pública, en los principales lineamientos de conducción de cada institución? Un primer nivel de abordaje será el institucional u organizativo. Son componentes de esta dimensión aquellos factores que le dan cuerpo a la institución ministerial. Pueden estar referidos a ella los componentes



**XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

estructurales, estratégicos, tecnológicos, políticos, humanos, y culturales de la organización. Una segunda dimensión de abordaje está constituida por el cuerpo de normas, tendencias, y procesos que pueden ser identificados como pertenecientes al cuerpo central de 'directrices' para la modernización de la Administración Pública y que estén presentes en alguna de las líneas estratégicas que componen el nivel institucional u organizativo. El último nivel de abordaje, se centra en caracterizar al conjunto de trabajadores con responsabilidad de dirigir y gestionar los procesos de cambio institucional.

ABSTRACT

In the last three decades the Latin American States have gone through a series of reforms, called first, second and third generation, that "modeled" the ways of conceiving the size, role and scope of the State, as well as its link with the society. In Uruguay these reforms began with the democratic government restoration (1984); and were identified in bibliography as the first, second, and third generation. The latest coincides with the assumption of a leftist force in the government starting on the second half of the first decade of this century. The processes of modernization of the Public Administration are faced with a set of circumstances and particularities that must be analyzed by the Social Sciences, in order to evaluate the possibilities of success if moving forward. The human capital in charge of carrying out this set of transformations becomes a critical element when evaluating the success with which the Public Administration can carry out its transformation. Three ministries of the social area will be designated to answer the question of what are the main characteristics of their leading cadres today in search of deciphering the keys by which the internal leadership in each institution unfolds. The analysis will be centered on a comparative perspective of the Ministries of Social Development, Education and Culture, and Public Health. The key of the presentation is to answer what are the sociodemographic, professional and technical characteristics of the leadership of the selected ministries. For this matter, the scope of action of these leadership cadres must be contextualized, responding to the following structural determinants of institutional action frameworks: What are the main characteristics of the organization from its structural, strategic, technological, human, cultural and political perspectives? Is it possible to identify a strategic agenda towards the modernization of Public Administration, following the main guidelines of each institution? The first level of approach would be institutional or organizational, taking into account



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

the factors that give body to the ministerial institution. The structural, strategic, technological, political, human, and cultural components of the organization can be referred to it. A second dimension of approach is constituted by the body of norms, tendencies, and processes that can be identified as belonging to the central body of 'guidelines' for the modernization of Public Administration and which are present in some of the strategic lines that make up the institutional or organizational level. The last level of approach focuses on characterizing the group of workers with responsibility to direct and manage the processes of institutional change.

Palabras clave

(Modernización del Estado, Gestión Pública, Liderazgo)

Keywords

(Modernization of the State, Public Management, Leadership)



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

I. Introducción

En primer lugar, se indicará que esta ponencia trata sobre una investigación en curso, inscrita en el marco de la culminación de la tesis de Maestría en Metodología de la Investigación Científica dictada por la Universidad Nacional de Lanús (Argentina). En esta se señalarán los principales objetivos de investigación, se mostrará de forma sucinta el marco teórico utilizado y la metodología indicada. En la sección dedicada al análisis se presentará una breve discusión sobre los desafíos metodológicos para llevar a cabo la investigación propuesta, junto con la presentación de resultados preliminares sobre la caracterización de los cuadros dirigentes de cada Ministerio seleccionado.

I.1 Descripción del tema.

El proyecto de investigación se inscribe en el campo referido a los procesos de modernización en la gestión de la Administración Pública uruguaya.

Durante las últimas tres décadas los Estados Latinoamericanos han sido atravesados por una serie de reformas, llamadas de primera, segunda y tercera generación, que han “modelizado” las maneras de concebir el tamaño, rol, y alcance del Estado, así como su vinculación con la sociedad. En el Uruguay estas reformas comenzaron con la restauración del gobierno democrático (1984); las de primera generación buscaron disminuir el tamaño del Estado; durante los años noventa, las reformas de segunda generación procuraron aumentar la eficiencia del Estado enfatizando su rol de supervisor en las relaciones de mercado, y centrando la acción estatal en el sostenimiento del entorno jurídico-normativo que posibilitara una correcta provisión de bienes y servicios sociales por parte de este último; finalmente las de tercera generación, desarrolladas desde mitad de la década pasada hasta la actualidad, tienen su eje en el fomento de la alianza estratégica entre el Estado y los emprendedores para el fomento de las actividades productivas (Lescano, H. 2006).

Según los anteriores procesos de reforma, la Administración Pública está sometida a constantes movimientos de transformación, y en procura de un análisis que fundamente sus miradas



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

desde las dimensiones del cambio organizacional bien pueden utilizarse enfoques que lo aborden desde una perspectiva estratégica, estructural, tecnológica, humana, cultural, y/o política (Motta, P. en Rótulo, D.2011). Las indicaciones sobre los modelos de modernización de la gestión que deben seguir las diferentes organizaciones de la Administración Pública pueden prescribir planes de acciones concretas sobre cada una de las anteriores dimensiones, pero en estos procesos intervienen paradigmas políticos de gestión, culturas organizacionales, actores gestores del cambio, y escenarios institucionales, que terminarán influyendo en el tono, la velocidad y el alcance del cambio.

Los procesos de modernización de la Administración Pública se enfrentan a un conjunto de circunstancias y particularidades que deben ser sometidos a análisis específicos de las ciencias sociales, en función de contar con elementos que aporten a la valoración sobre las posibilidades del éxito con que estos procesos pueden ser llevados a cabo.

En el año 2005 asume el gobierno del Estado uruguayo, por primera vez en la historia democrática del país un partido de izquierda, el “Frente Amplio-Encuentro Progresista-Nueva Mayoría”, que, a partir de la adopción de un nuevo rol en su actividad política, como lo es el de la gestión de gobierno, necesariamente debe comenzar a explorar sus propios modelos de gestión. Una de las principales promesas de la campaña política de este partido consistió en la aplicación de un conjunto de medidas que atendieran a la situación de emergencia social vivida en el país. Y para ello se tendieron planes y programas de política pública social, destinados a enfrentar la referida situación de emergencia. Es en ese período inicial de gobierno que se creó el Ministerio de Desarrollo Social, (en adelante MIDES) cuya principal misión consistiría en ser el organismo público rector de las políticas sociales impulsadas desde el Estado uruguayo. El MIDES pasa a ser entonces una organización estratégica además de un reto para la gestión gubernamental. Esto fue así porque en razón del plan de gobierno comprometido en la campaña electoral, donde la vulnerabilidad social se planteó como prioridad de atención, se tornó imperioso el comienzo de las actividades de la nueva cartera, pero en el marco de un escenario de partida signado por escasos recursos presupuestales, y prácticamente sin antecedentes internos que sirvan como referencias para modelar su conducción. De esta manera comienza a funcionar una organización burocrática de singulares características en la órbita de la Ad-



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

ministración Pública Central, puesto que surge un Ministerio encargado de un área que no había sido priorizada por los anteriores institutos de la Administración Pública Nacional.

Como ocurre con toda organización burocrática, el escenario para la consolidación de la estructura ministerial se confrontó a un amplio conjunto de determinantes, internas y externas a la organización, que fueron enmarcando los procesos a través de los que la institución construyó su cultura organizacional. La puesta en marcha desde un punto inicial y sin antecedentes de gestión similares de una organización como el MIDES, implicó una apuesta de coordinación y dirección institucional de gran tamaño.

Necesariamente la nueva organización se ve enfrentada desde características peculiares ante los procesos de modernización de la Administración Pública. En este contexto, el ejercicio del liderazgo institucional es uno de los puntos clave para entender las posibilidades de gestión del cambio con que cuenta la organización. El ministerio comenzó su marcha careciendo de una estructura de cargos apropiada, debido a la citada escasez de recursos presupuestales para generarlos. Como contracara de lo anterior, el voluntarismo social y político fueron unas de las principales razones por las que la institución logró articular sus cometidos y llevar a cabo sus principales funciones en el comienzo; una inevitable discrecionalidad política durante la selección y conducción de los cuadros dirigentes, junto con una alta motivación en los trabajadores durante el desarrollo de una misión percibida por estos como de gran valor social, contribuyeron al ordenamiento interno ante la falta de racionalidad-burocrática en la administración de los puestos de trabajo.

A partir de este escenario, es interesante preguntarse cuáles son hoy en día las principales características institucionales que marcan los procesos del ejercicio de liderazgo en el ámbito interno del ministerio, así como también comprender de qué manera se vincula la agenda de modernización en la Administración Pública estatal con la gestión de los principales procesos de trabajo llevados adelante al interior de la institucionalidad ministerial. A los efectos de enriquecer la investigación, se torna de singular importancia responder estas interrogantes desde una perspectiva comparativa, de forma de incluir a otros sectores de la Administración estatal en el análisis. Para ello, se considera apropiado tomar como objeto de estudio y parámetros de comparación a otros dos Ministerios del área social; el Ministerio de Educación y Cultura y el Ministerio de Salud Pública. Las selecciones de estas organi-



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

zaciones obedecen a que en principio también constituyen entidades ligadas a la gestión de las Políticas Públicas Sociales.

Lo anterior lleva a hacer foco al menos sobre tres cuestiones; la posibilidad de identificar un conjunto de áreas, dimensiones o perspectivas de las organizaciones que permitan dotarla de una cierta identidad institucional propia, y a partir de la cual se puedan inferir sus principales características organizacionales; la identificación de un cuadro de mandos al interior de los ministerios que tengan la responsabilidad de gestionar el cambio institucional; y la existencia al interior de cada organismo de un cuerpo ordenado de procedimientos y/o estrategias de gestión que puedan agruparse bajo la denominación de modernización de la gestión de la Administración Pública.

En función de lo planteado surgirán entonces las siguientes preguntas que articularán la centralidad del problema de investigación;

1. ¿Cuáles son las principales características de los Ministerios desde sus perspectivas; estructural; estratégica; tecnológica; humana; cultural; y política? ¹
2. ¿Es posible identificar una agenda estratégica hacia la modernización de la Administración Pública, en los principales lineamientos de conducción de los Ministerios?
3. ¿Cuáles son las características humanas, profesionales y técnicas de los cuadros de dirección del ministerio?
4. ¿Qué elementos de la organización constituyen los principales retos identificados durante la gestión para sus actividades de coordinación e implementación de procesos de trabajo?
5. ¿Qué mecanismos son utilizados por sus cuadros dirigentes para el ejercicio del liderazgo?

I.2 OBJETO O ASUNTO:

El objeto de esta investigación está compuesto por tres dimensiones a través de las cuales puede ser abordado.

¹ Estas dimensiones fueron tomadas de la reseña realizada por Alejandro Campos (2003) sobre los enfoques de Palo Motta acerca el cambio organizacional.



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

En un primer nivel de abordaje se encuentra el área que se puede llamar institucional u organizativa. Son componentes de esta dimensión aquellos factores que le dan cuerpo a las instituciones. Pueden estar referidos a ella los componentes estructurales, estratégicos, tecnológicos, políticos, humanos, y culturales de la organización. Estos puntos serán abordados desde la documentación legal que le da cuerpo a los ministerios, hasta con la revisión de las principales resoluciones internas que hagan al ejercicio de la incorporación y control de los procesos de trabajo.

El segundo nivel de abordaje, está constituido por el cuerpo de normas, tendencias, y procesos que pueden ser identificados como pertenecientes al cuerpo central de 'directrices' para la modernización de la Administración Pública y que estén presentes en alguna de las tres dimensiones centrales del objeto.

En el tercer nivel de abordaje se encuentra el conjunto de trabajadores que pueden ser catalogados como cargos de mando, con responsabilidad de dirigir y gestionar los procesos de cambio institucional y sobre los cuales puedan ser referidas las cualidades de liderazgo institucional.

I.3 OBJETIVOS:

General:

- Dar cuenta de las dimensiones del cambio organizacional en los ministerios seleccionados, y establecer los principales desafíos hacia la gestión de una agenda de modernización de la Administración Pública.

Específicos:

- Describir las principales características de los ministerios en términos de sus dimensiones; estructural; estratégica; tecnológica; humana; cultural; y política.



**XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

- Determinar dentro de los cargos con perfil de mando, aquellos que tienen responsabilidades directas sobre la gestión y administración del cambio institucional.
- Describir el personal de mando en términos de género, edad, perfil profesional y año de ingreso a la institución.
- Identificar las áreas de acción que son identificadas como ventajas u obstáculos por los cargos de gestión durante el ejercicio de su tarea.
- Describir las principales menciones, por parte de los cargos de mando, sobre las implicancias del ejercicio del liderazgo interno.
- Identificar la presencia de un cuerpo de características que puedan ser concebidas como lineamientos hacia la modernización de la Administración Pública al interior de cada organización.



**XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

II. Marco teórico/marco conceptual

II.1 Reforma del estado.

El concepto de reforma del Estado será abordado desde la perspectiva de los programas de gobiernos de las Administraciones Públicas bajo el control del partido de izquierda Frente Amplio. `

Según Narbondo (2012), para el programa de gobierno del Frente Amplio el Estado debe contar con un rol activo “en la elaboración y coordinación de un plan estratégico en función de un desarrollo con mayor valor agregado nacional y mejor distribución de los beneficios (p,313)”. Y en cuanto a la concepción del aparato administrativo, el mismo autor indica que según el programa de gobierno “...un Estado proactivo en el desarrollo económico y en el bienestar social requiere un aparato ejecutivo técnicamente potente con personal seleccionado meritocráticamente por sus calificaciones y garantías para actuar con racionalidad legal y técnica y al mismo tiempo estrictamente subordinado al Gobierno representativo.(p, 313)” Pero, siguiendo al autor, la realidad demuestra que el Estado (construido históricamente por los gobiernos de derecha) presenta una estructura sumamente “balcanizada”, donde el sistema de garantías para los ciudadanos y funcionarios se encuentra deteriorado y esto conduce al aumento de los márgenes de acción de la discrecionalidad de los jefes políticos, y con ello el aumento también de las posibilidades de negociación y acuerdos particularistas políticos y corporativos. Para combatir esta configuración de hechos el autor rescata, dentro de la estrategia del programa de gobierno del Frente Amplio “...la urgencia de reestructurar el aparato administrativo y de construir un sistema de recursos humanos con garantías procedimentales, destinadas a evitar la discrecionalidad clientelar de los jefes políticos y el corporativismo particularista de los funcionarios, y al mismo tiempo reafirmar la estricta subordinación al Gobierno en el marco del Estado de Derecho(p,314)”.

Siguiendo a Mancebo y Narbondo (2010) la reforma “...postuló la construcción de un sistema de recursos humanos que restableciera y renovara el sistema de carreras, porque aun cuando está definido por la Constitución y la ley, en la realidad no se aplica o se aplica sólo muy parcial y



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

distorsionadamente(p,20)". Por lo que contar con un sistema racional de carreras administrativas al interior de la Administración Central es uno de los puntos relevantes de la reforma del Estado.

Narbondo, P. Fuentes, G. y Rumeau, D. (2010) Establecen una serie de dimensiones desde las que se puede abordar el estudio de la reforma del Estado, entre ellas destaca la reforma administrativa. Postulan que del tipo de aparato administrativo dependen las posibilidades de llevar a cabo los programas de acción pública. Pero diagnostican que la burocracia de la Administración Pública está distorsionada por prácticas clientelistas, discrecionales y patrimonialistas, por lo que es absolutamente necesario construir un aparato administrativo eficaz y eficiente al servicio de la ciudadanía. Para esto, una de las áreas de acción a modificar es el sistema de gestión de RR.HH, y lo definen como "aquel que define para el funcionariado la forma de ingreso en la función pública, las formas de movilidad horizontal y vertical, las normas y pautas de retribución, las categorías de trabajadores y las funciones de cada una de ellas, así como las responsabilidades y los vínculos con la autoridad jerárquica (p,35)". En este punto aparece como un actor central la Oficina Nacional de Servicio Civil (ONSC), dotada de la capacidad técnica y política para diseñar y regular este nuevo sistema de gestión de RR.HH.

II.2 Directrices para la modernización en la Gestión de la Administración Pública.

Como se vio, el organismo estatal encargado de dictar las directrices para la modernización de la Gestión Pública es la ONSC, ella toma sus líneas de trabajo de las recomendaciones dictadas por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).

Para CLAD (1998) "La Reforma Gerencial es una modificación estructural del aparato del Estado. No puede ser confundida con la mera implementación de nuevas formas de gestión, como las de la calidad total. Se trata de cambiar los incentivos institucionales del sistema, de modo de transformar las reglas burocráticas más generales, lo que permitiría a los administradores públicos adoptar estrategias y técnicas de gestión más adecuadas (p,12)". Estas estrategias implican la flexibilización institucional que posibilite la agilidad de los gobiernos, el montaje de una red más democrática entre la prestación de los servicios públicos y los ciudadanos- consumidores, y la implementación de un modelo contractual y competitivo de acción estatal, a partir del cual se pueda



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

aumentar la eficiencia y efectividad de las políticas. El CLAD establece características y Objetivos de la Reforma Gerencial, entre los que se destacan; profesionalización de la Alta Burocracia; transparencia y responsabilización democrática ante la sociedad de los administradores; descentralización en la ejecución de los servicios públicos; desconcentración organizacional en las actividades exclusivas del Estado que permanezcan a cargo del Gobierno Central; control de los resultados, pero sin perder de vista el control de los procedimientos; mayor autonomía gerencial, acompañada de indicadores para monitorear la evaluación del desempeño y los procesos seguidos por las gerencias; orientación del suministro de servicios hacia el ciudadano-usuario.

II.3 Dimensiones del cambio organizacional.

Se presentarán aquí los modelos del cambio organizacional, según la perspectiva de Motta, R.(2001), reseñadas por Campos, A. (2003). Motta reconoce seis perspectivas desde las que se puede abordar el cambio; la estratégica, la estructural, la tecnológica, la humana, la cultural, y la política (p. 181).

Siguiendo a Calderón, G. Cuartas, J. y Álvarez, C. (2009), se repasará la implicancia para el análisis de alguna de estas perspectivas.

La estratégica implica que los cambios “...se enfocan en la redefinición de la misión, objetivos y formas de identificación y selección de alternativas de acción (para abordar el entorno social), y para lograrlo involucra aspectos como el sistema de comunicaciones interno y externo, las formas de pensar la organización y el proceso de toma de decisiones (párrafo 51)”.

La tecnológica tiene su foco en “... la división del trabajo, la especialización de funciones y el tipo de tecnología por usar en el proceso productivo. Por consiguiente, la racionalidad del proceso productivo a través de factores como espacio, tiempo, movimiento, costo, calidad y generación de valor, son su objeto de estudio (párrafo 57)”.

La perspectiva cultural reconoce “...a la organización como un conjunto de individuos y de grupos que comparte creencias, valores y hábitos, que dotan a la organización de identidad; por tanto, focaliza su atención en factores como la autorrealización, el comportamiento, las interacciones y los



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

grupos informales, para lo cual se vale de la relación individuo-trabajo, el liderazgo y factores motivacionales y psicosociales... (párrafo 61)”.

La perspectiva humana sostiene que en las organizaciones existen factores por fuera de lo humano, pero propone “...considerar la manera como las personas intentan enfrentarse a estas circunstancias”.

II.3 Liderazgo

Se tomará en consideración la propuesta de liderazgo sugerida por López Martínez, E. (2013), quien enfatiza la necesidad de que “... los directores de las organizaciones o todo aquel con personas a su cargo sea al mismo tiempo líder. Que ejerzan al tiempo poder institucional y poder personal. Asimismo el liderazgo no es la función exclusiva del gerente, debe combinarla con otras como planificar, controlar, tomar decisiones. (p,4)”.

II. Metodología

III.1 Modalidad.

La modalidad de la presente investigación es de tipo descriptivo, ya que la misma pretende dar cuenta de los objetivos propuestos a modo de descripción de los eventos estudiados. En ella se utilizarán análisis documentales y de entrevistas para describir las situaciones encontradas durante la realización del campo de investigación, así como técnicas cuantitativas para el análisis de datos.

III.2 Metodología sugerida.

Se utilizará una triangulación de métodos a fin de dar respuesta a los objetivos de la investigación.



**XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

Para cubrir los objetivos que tienen que ver con la descripción de los principales procesos institucionales en la conformación y andamiaje de los Ministerios se recurrirá tanto al análisis documental como a las entrevistas cualitativas semiestructuradas con informantes calificados (autoridades, políticos, asesores ministeriales). También se utilizarán revisiones documentales (ordenanzas, resoluciones, normativas internas) para describir aquellos procesos que tengan que ver con la gestión de una agenda interna dedicada a la modernización de la gestión en la Administración.

Se utilizará la técnica de entrevista en profundidad con criterio de aplicación de saturación teórica, a los cargos con perfil de mando, para describir los componentes que en los objetivos de investigación se relacionan a la descripción de sus valoraciones respecto al liderazgo y la gestión del cambio.

Finalmente, se aplicará un cuestionario (auto administrado) estructurado, a todos los cargos con perfil de mando o jefatura, a efectos de obtener una caracterización de este grupo de trabajadores de acuerdo a los objetivos correspondientes planteados en la investigación, para recabar información de variables que no estén presentes en los registros administrativos solicitados para la confección de bases de datos.



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

IV. Análisis y discusión de datos.

Como se indicó al inicio de la ponencia, esta presentación constituye el cuerpo inicial de un proceso de investigación que no ha llegado a su etapa de campo. De cualquier manera, se han obtenido datos preliminares sobre los trabajadores con perfil de mando en los tres Ministerios seleccionados. Estos fueron aportados por las unidades de Gestión Humana de cada Ministerio, salvo el caso del Ministerio de Salud Pública, para los que se obtuvieron datos aportados por la Oficina Nacional de Servicio Civil.

Los datos refieren al siguiente universo:

- Ministerio de Desarrollo Social.
 - Todo el conjunto.
- Ministerio de Educación y Cultura.
 - Dirección General de Secretaría.
 - Dirección de Educación.
 - Dirección Nacional de cultura.
- Ministerio de Salud Pública.
 - Dirección General de Secretaría.
 - Junta Nacional de Salud.
 - Dirección General de la Salud.

Las Unidades Ejecutoras de los ministerios de Educación y Cultura y Salud Pública fueron seleccionadas en conjunto con los Gerentes de Recursos Humanos de esos Ministerios, y el criterio fue seleccionar aquellas unidades que cumplieran con dos condiciones; a) estuvieran más directamente ligadas al cumplimiento de los objetivos de la institución, y b) contaran con información más accesible para la construcción de la base de datos.



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

Presentación primeros resultados; caracterización cuadros de mando.

Presentación de variables centrales:

- Cargo:** el asunto de esta variable hace referencia al nivel de mando que se ocupa en el organigrama institucional.
- Edad.**
- Sexo.**
- Formación:** el asunto de esta variable hace referencia al nivel de capacitación formal adquirido por el personal.
- Año de ingreso a la institución:** el asunto de esta variable hace referencia a la incorporación del trabajador al organismo.

Cabe aclarar que las bases de datos construidas no lograron la cobertura total de los Ministerios de Educación y Cultura y de Salud Pública, esta cobertura se intentará alcanzar en futuras instancias de captura de información.

Cuadros

1. Jefes por sexo.

Ministerios	Parámetro	Sexo		
		Hombre	Mujer	Total
Min. de Educación y Cultura	N	35	42	77
	%	45,5	54,5	100
Min. de Salud Pública	N	33	56	89
	%	37,1	62,9	100
Min. de Desarrollo Social	N	175	357	532
	%	32,9	67,1	100

Fuente de datos: Elaboración propia en base a registros Administrativos



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

En todos los ministerios las jefaturas femeninas representan el mayor porcentaje dentro del universo de jefes. Esto puede ser coherente con la esfera de acción de estos Ministerios, todos de alguna manera están involucrados con el sector de cuidados, sector altamente feminizado en el país.

2. Jefes por promedio de edad.

Ministerios	Edad Promedio
Min. de Educación y Cultura	49,5
Min. de Salud Pública	52,9
Min. de Desarrollo Social	41,9

Fuente de datos: Elaboración propia en base a registros Administrativos

Como señalan los datos, el Ministerio de Desarrollo Social es el que presenta, en promedio, los menores niveles de edad en sus cuadros dirigentes, los que no llegan a los 42 años, le sigue el Ministerio de Educación y Cultura con 49,5 años de edad, y el que presenta los mayores niveles de envejecimiento en sus cuadros dirigentes es el Ministerio de Salud Pública, con casi 43 años.

Los cuadros presentados no son estrictamente comparables, y por ahora representan un primer acercamiento al objeto. Dado que faltan datos tanto para el Ministerio de Educación y Cultura como para el de Salud Pública. En futuras instancias se buscará completar la nómina de cargos de mando para ambos Ministerios a fin de hacerlos comparables con el de Desarrollo Social.

La variable formación no estuvo bien captada en los registros administrativos, por lo que no será parte del análisis en esta sección, se la deberá captar con técnicas auxiliares (encuestas autoadministradas), y la variable ingreso a la institución quedó excluida también de este análisis



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

porque tanto el Ministerio de Desarrollo Social, como las Unidades ejecutoras del Ministerio de Salud pública son de reciente creación, la mayoría de los casos se agrupan en años posteriores al 2005. Sin embargo, esto no implica que se busque métodos eficaces en el futuro al momento de resumir esta variable.

V. Conclusiones

Finalmente, en este apartado se repasarán los desafíos metodológicos para llevar a cabo la investigación.

Se han identificado los siguientes;

- Construcción y acceso a variable formación.

Se deberá que definir una forma estandarizada de relevarla.

- Acceso al resto de datos sobre personal con cargo (Ministerios de Educación y Cultura y Salud Pública) y definición de su posición en una estructura ordenada en términos jerárquicos. Debido a la ausencia de organigramas claros, esto es un reto en la construcción de niveles de jerarquía.

- Alianza estratégica con ONSC para el acceso a información faltante.

Lograr una alianza con esta institución es de suma importancia para acceder a los datos faltantes.

- Obtención de listado de nombres y contactos para aplicar técnicas auxiliares en la captura de información cuantitativa.

En algunos Ministerios o para algunas unidades no se proporcionaron nombres ni contactos, por lo que la tarea de conseguirlos es central para aplicar técnicas auxiliares de recogida de información.



**XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

- Identificación de informantes calificados para aplicación de pautas de entrevistas cualitativas como complemento a las restantes dimensiones del objeto.

Para dar cuenta de todas las dimensiones del objeto es central identificar aquellos informantes que puedan tener cabal conocimiento del funcionamiento de la estructura organizativa y las normas y procedimientos bajo las cuáles se lleva a cabo el proceso de trabajo.

- Posibilidades de ejecución de la investigación en un tiempo razonable y adecuación ecuación costo-beneficio en la recolección de la información cualitativa.

Toda investigación está sometida a una ecuación de costo-beneficio para la obtención de información relevante, se impone la tarea de revisar las dimensiones del objeto a fin de identificar aquellas más relevantes para conseguir los resultados esperados con una inversión razonable.



**XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

VI. Bibliografía

Calderón, G. Cuartas, J y Álvarez, C. (2009). “Revista Innovar Journal Revista de Ciencias Administrativas y Sociales, Volumen 19, Número 35”. Diciembre 15, 2017. Sitio Web: <https://revistas.unal.edu.co/index.php/innovar/article/view/28773/34868>

Campos, A. (2003). Reseña de "Transformación organizacional" de Paulo Roberto Motta. Abril 29, 2016, de Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal. Sitio Web: <http://www.redalyc.org/pdf/133/13312106.pdf>

CLAD (1998). “Una Nueva Gestión Pública Para América Latina”. Diciembre 15, 2017. Sitio Web: <http://old.clad.org/documentos/declaraciones/una-nueva-gestion-publica-para-america-latina/view>

Lescano, H. (2006). Reforma el Estado, cruce de caminos y responsabilidades compartidas. Revista “Transformación, Estado y Democracia”, Vol 1, pp. 13-28.

López Martínez, E. (2013). “La importancia del liderazgo en las organizaciones”. Diciembre 14, 2017. Sitio Web: https://ddd.uab.cat/pub/tfg/2013/110463/TFG_elopezmartinez.pdf

Mancebo, E. Narbondo, P. (2010) *Reforma del Estado y políticas públicas de la Administración Vázquez: ACUMULACIONES, CONFLICTOS Y DESAFÍOS*. Montevideo Uruguay. Ed. Fin de Siglo.

Narbondo, P (2012). “¿Estado Desarrollista de bienestar o construcción de la izquierda del Estado neoliberal? Los gobiernos del Frente Amplio del Uruguay. Diciembre 14, 2017, EL ESTADO EN AMÉRICALATINA: CONTINUIDADES Y RUPTURAS, CLACSO. Sitio Web: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20121127121700/EIEstadoenAmericaLatina.pdf>