

El Estado desde casa

El trabajo remoto y su impacto en la gestión de la Alta Dirección Pública

Resumen

Gonzalo Diéguez

Demian González

Chmielewski

Laura Zuvanic

La emergencia sanitaria ocasionada por la irrupción del COVID-19 y el Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio que se decretó en marzo en Argentina para paliar sus efectos obligaron a la Administración Pública Nacional a adaptarse a un entorno dinámico y cambiante. En menos de cuarenta y ocho horas, el Estado debió instrumentar acciones para continuar funcionando en forma no presencial.

La continuidad de las tareas estatales en este contexto disruptivo mostró que existían procesos de trabajo institucionalizados y capacidades técnicas para trabajar a distancia. Pero, ¿en qué condiciones y con qué recursos se desarrolló el trabajo no presencial dentro de las burocracias estatales? Para responder a esta pregunta CIPPEC, la Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo y el Centro de Desarrollo y Asistencia Tecnológica llevaron adelante una encuesta sobre las condiciones de trabajo remoto en la Alta Dirección Pública. Tomaron en cuenta cuatro dimensiones esenciales para el desarrollo de esta modalidad de trabajo: la infraestructura tecnológica, los elementos normativos y reglamentarios, y los aspectos personales e individuales de directivos/as y trabajadoras/es a cargo.

Dentro de la Administración Pública Nacional, la dirección pública tiene un rol clave en el liderazgo de sus equipos técnicos y en la concreción de políticas públicas, en la medida que articula decisiones entre los funcionarios políticos y los trabajadores del Estado. La capacidad de respuesta y de adaptación de este conjunto de funcionarios/as permitió, en gran medida, la continuidad de las tareas y procedimientos del Estado. La mayoría desplegó sus tareas y responsabilidades con infraestructura tecnológica y estrategias de abordaje de trabajo propias, y sin la capacitación previa necesaria de sus equipos de asistencia. La calidad del trabajo de los equipos sufrió las exigencias y demandas inusuales del contexto y tuvo cierto deterioro en los meses de aislamiento.

La encuesta permitió identificar áreas de oportunidad para fortalecer el rol de la dirección pública, mejorar el desempeño de los equipos de trabajo en las burocracias estatales y poner en valor el rol del Estado a la hora de innovar en vistas de la continuidad de la emergencia sanitaria y la pandemia. La capacitación sobre formatos de trabajo remoto (gestión de sistemas informáticos, uso de plataformas digitales, habilidades blandas para la comunicación y coordinación de equipos de trabajo a distancia), la planificación y diseño de protocolos para el trabajo no presencial y con formatos híbridos que lo combinen la presencia física con una frecuencia y carga horaria reducida, y la reingeniería de procesos que sean sensibles a los horarios y tareas de cuidado y favorezcan la corresponsabilidad de géneros en relación a las tareas del hogar son algunos de los senderos que se podrían tomar para avanzar en esta dirección.



Este documento busca aportar evidencia, informar el debate y fomentar buenas prácticas en materia de trabajo remoto en el Estado, dentro de la iniciativa de profesionalización y jerarquización del empleo público y la Alta Dirección Pública del Programa de Gestión Pública de CIPPEC.



El uso de un lenguaje que no discrimine, que no reproduzca estereotipos sexistas y que permita visibilizar todos los géneros es una preocupación de quienes trabajaron en esta publicación. Dado que no hay acuerdo sobre la manera de hacerlo en castellano, se consideraron tres criterios a fines de hacer un uso más justo y preciso del lenguaje: 1) evitar expresiones discriminatorias, 2) visibilizar el género cuando la situación comunicativa y el mensaje lo requieren para una comprensión correcta y, 3) no visibilizarlo cuando no resulta necesario.

Introducción

Al comienzo de la pandemia del COVID-19, un informe del Banco Mundial (Paskov, 2020) indicaba que un total de 136 países se encontraban implementando algún formato de trabajo remoto en la administración pública. La Argentina no fue la excepción y el 20 de marzo se decretó el Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio (ASPO) que abarcaba a todos los sectores de la economía, incluido el Estado.

En términos generales, el ASPO llevó a parte de los trabajadores de Argentina a desempeñar sus tareas de manera remota, y se estima que el porcentaje de trabajos que tenía entonces el potencial de realizarse a distancia ronda el 27% de los trabajos totales en el país (Albrieu, 2020). Estos tienen al menos dos sesgos importantes. El primero refiere a las tareas calificadas, cuya posibilidad de teletrabajar es superior a la mitad, mientras que las tareas no calificadas que pueden realizarse a la distancia es menos del 10%. El segundo sesgo tiene que ver con el género: mientras que 34% de los varones empleados pueden moverse a esta modalidad, para las mujeres la cifra es 10 puntos porcentuales menor, en parte debido a su baja participación en puestos jerárquicos y calificados.

En Latinoamérica trece países poseen formatos de reglamentación del trabajo remoto y cuatro países cuentan con proyectos de ley presentados para una regulación incluso más específica (Cardozo y Bulcourf, 2020), lo cual demuestra un grado de avance considerable de la temática en la región. La legislación comparada busca definir y establecer pautas y procesos mediante los cuales los trabajadores podrán desempeñar sus tareas desde el hogar, contemplando tanto los aspectos que hacen a la salud y la seguridad en un ambiente distinto del compartido en las oficinas, así como la comunicación y el desarrollo propio de las tareas. La mayoría de las normas y regulaciones abordan el ámbito del empleo público. Los únicos países de la región que no poseen al momento una normativa regulatoria específica sobre la modalidad de trabajo remoto son Guatemala, Nicaragua y Venezuela.

Argentina se encuentra entre los siete países que a partir del año 2020 legislaron de manera específica sobre la temática, producto de la emergencia sanitaria, de acuerdo a un relevamiento reciente del CLAD. Asimismo, se encuentra dentro de los países que alcanzan al empleo público con dichas reglamentaciones.

El contexto disruptivo de la emergencia sanitaria obligó a la mayoría de los sectores de la economía argentina, y también a las oficinas públicas y sus áreas administrativas dentro del Estado a readaptarse a una nueva realidad que requirió del diseño de nuevas normas regulatorias en condiciones relativamente adversas para la adaptación al trabajo remoto. En ese marco, en un lapso no mayor de cuarenta y ocho horas, el Estado debió instrumentar acciones para continuar funcionando en forma no presencial rápidamente. El pasaje a formatos de trabajo remoto en la administración pública no se produjo en las condiciones y parámetros que los supuestos teóricos de la literatura especializada establecen, sino que constituyó centralmente la respuesta a la emergencia disruptiva de una situación de pandemia.

Para la Administración Pública Nacional argentina (APN), el trabajo remoto planteó un desafío adicional y complementario a la hora de gestionar recursos financieros escasos y políticas de emergencia, tomando en consideración la vigencia de la Ley de Solidaridad Social y Reactivación Productiva de la Emergencia Pública (N°27.541) sancionada en el mes de diciembre de 2019, que legisla en materia impositiva, previsional, de deuda pública, de comercio exterior y emergencia sanitaria, entre otras.

Antes de analizar los componentes específicos del formato de trabajo remoto –el ambiente de trabajo en el hogar, la evaluación de desempeño, los aspectos remunerativos y demás elementos que equipararían la modalidad de trabajo remoto con el trabajo presencial– es importante destacar las condiciones de emergencia en las cuales se instrumentó esta modalidad dentro del sector público estatal.

Las condiciones de trabajo de la Administración Pública Nacional en emergencia

En los últimos 20 años, el 95% de los integrantes que conforman el espacio directivo de la administración pública centralizada se encuentra designado de forma discrecional y bajo una modalidad transitoria que impacta negativamente sobre la estabilidad en los cargos. Por ende, una muy alta proporción de los cargos con funciones directivas es renovada con cada ciclo político que se inicia (Zuñanic y Diéguez, 2016; Diéguez, Rubio y Zuñanic, 2019).

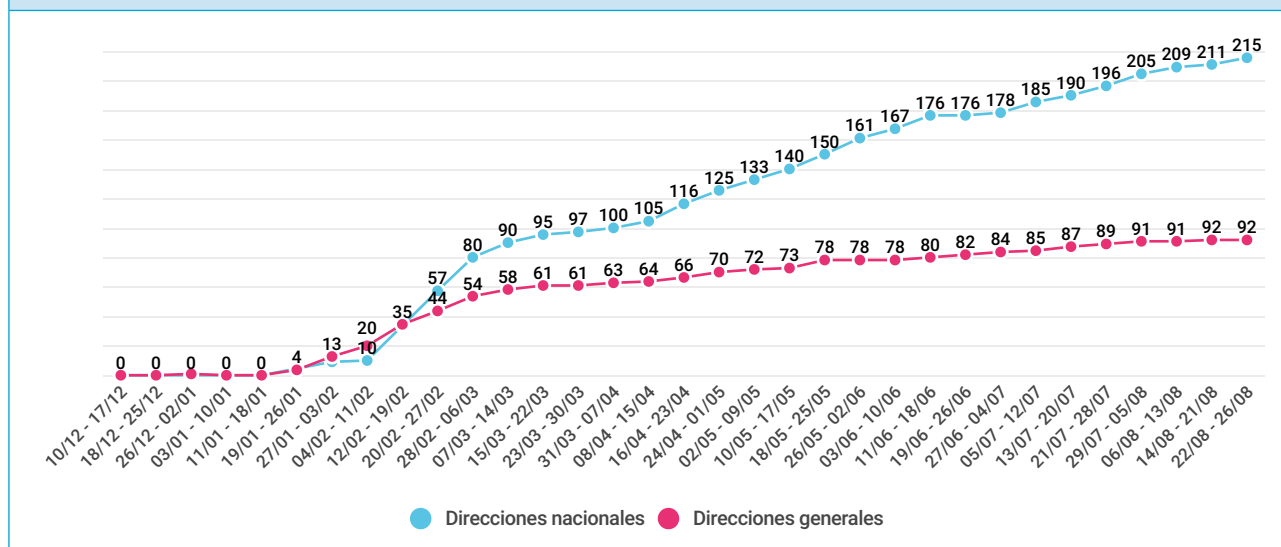
Si se considera, por ejemplo, la transición de gobierno ocurrida en diciembre de 2019, sólo 5% de las personas que ocupan cargos actualmente en las direcciones nacionales y generales, se encontraban en algún cargo de dirección nacional, general, simple o coordinación en los últimos días de la gestión del gobierno anterior (Rubio y Aruanno, 2020).

El análisis del ritmo de las designaciones que han tenido las direcciones nacionales y generales desde el inicio de la gestión de Alberto Fernández en diciembre de 2019 hasta agosto de 2020, permite identificar tres periodos distintos. Durante las primeras siete semanas de gestión el ritmo de las designaciones de estas direcciones y niveles jerárquicos fue muy bajo: hubo 9 designaciones de direcciones nacionales y 13 de direcciones generales (Gráfico 1). Sin embargo, a finales de enero y principios de febrero el ritmo empezó a acelerarse y alcanzó para el segundo mes y medio de gestión a 97 direcciones nacionales y 60 direcciones generales.

A pesar de que las designaciones continuaron en aumento, el comienzo del ASPO dio lugar a un periodo marcado por la desaceleración de las designaciones que siguieron creciendo, pero a un ritmo menos pronunciado y más progresivo (Rubio y Aruanno, 2020). De esta manera, hacia fines del mes de agosto –a 8 meses de iniciada la nueva gestión de la administración gubernamental– el espacio directivo de la APN central se encontraba aún en proceso de designación formal. Si bien esto no significa que necesariamente el resto de las direcciones en estos ministerios se encuentren carentes de liderazgo, sí implica ciertas limitaciones respecto a la ejecución de determinados procedimientos administrativos de carácter sustantivo dentro de la administración gubernamental del Estado (Rubio y Aruanno, 2020).

GRÁFICO 1

Cantidad de designaciones de direcciones nacionales y generales acumulada (diciembre 2019 - agosto 2020)



Fuente: Rubio y Aruanno (julio 2020). Actualizado hasta agosto 2020.

Para conocer las principales características con las que se viene desarrollando el trabajo no presencial dentro de las burocracias estatales, CIPPEC, la Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo (UMET) y el Centro de Desarrollo y Asistencia Tecnológica (CEDyAT) llevaron adelante una encuesta para conocer las condiciones de trabajo remoto de la Alta Dirección Pública (ADP). La decisión metodológica de orientar el relevamiento dentro de la APN y circunscribirlo al universo de la ADP obedece a que los integrantes del espacio directivo constituyen el conjunto de funcionarios de primera línea que actúa a modo de “vaso comunicante” entre las esferas políticas y la burocracia. En la dinámica cotidiana de la gestión pública tienen un rol central en el liderazgo de los equipos y en la implementación de las políticas públicas (Zuvanic y Diéguez, 2016).

El relevamiento se instrumentó en el período comprendido entre el 2 de junio y el 2 de agosto de 2020 e incluyó una muestra de 280 directivos, alcanzados con un formulario para instrumentar la encuesta con una técnica metodológica de “bola de nieve”, contando con observaciones pertenecientes a 20 ministerios de la Administración Pública Nacional Central, la Jefatura de Gabinete y la Presidencia de la Nación. A noviembre de 2020, los datos consolidados no se encuentran en formato disponible pero se estima que el universo de la ADP se encuentra conformado por un número cercano a los 2500 agentes. Hasta el mes de agosto de 2020 se encontraban designados unos 1400 integrantes de espacio directivo, contabilizando los directores nacionales, generales, simples y los coordinadores en sus cargos.

El objetivo de la encuesta se orientó a identificar aquellos recursos materiales, intangibles y propios que establecen las condiciones para el trabajo remoto dentro de la ADP, estudiando luego su impacto en el nuevo formato de trabajo no presencial. Para esto, se analizaron cuatro dimensiones que abordan los mecanismos esenciales para el desarrollo modalidades de trabajo remoto en el Estado en los primeros meses del ASPO.

Infraestructura tecnológica

El relevamiento busca identificar y sistematizar los dispositivos de tecnologías de información y comunicación y las herramientas informáticas utilizadas por los integrantes de la ADP para almacenar y procesar documentación. También busca identificar los procesos de trabajo (tanto sustantivos como de apoyo) de carácter administrativo requeridos para la interacción con los equipos de trabajo y la gestión del entorno organizacional de las burocracias estatales.

Marco normativo y reglamentario

La encuesta releva el conjunto de reglamentaciones normativas (decretos, resoluciones ministeriales y decisiones administrativas) en base a las cuales los directivos públicos desempeñaron sus funciones y tareas en el contexto de aislamiento que obligó al desarrollo de numerosas tareas en forma remota. En este ítem también se relevó el alcance de las medidas de aislamiento para la ADP y sus equipos que se instrumentaron en cada uno de los 22 ministerios que conforman la administración pública centralizada (incluyendo Jefatura de Gabinete de Ministros y Presidencia de la Nación).

Aspectos personales e individuales del ejercicio de las funciones de dirección pública

La encuesta buscó con este ítem relevar y sistematizar algunos de los impactos primarios de percepción acerca de la modalidad de trabajo no presencial y los aspectos profesionales de quienes desempeñan tareas y funciones ejecutivas de coordinación de equipos a través de la modalidad de trabajo remota.

Número de trabajadoras/es a cargo

De manera complementaria, esta dimensión de la encuesta indagó específicamente el impacto que produjo el formato de trabajo remoto en los equipos de personas que se encuentran a cargo del/la directivo/a público/a. El 60% de los encuestados tienen entre 1 y 25 personas a cargo, pero se registraron casos de 100 o más personas a cargo en el equipo de trabajo.

¿Qué dispositivos tecnológicos y plataformas de sistemas informáticos se utilizan para trabajar, gestionar e interactuar con los equipos de trabajo?

Casi la totalidad de las y los integrantes de la ADP desplegó buena parte de sus tareas apoyándose en el uso intensivo del sistema de Gestión Documental Electrónica (GDE). Esta herramienta diseñada e implementada por el Ministerio de Modernización durante el período 2016-2019 posibilitó el procesamiento y la gestión de los expedientes en forma remota puesto que se puede acceder a ella a través de diferentes dispositivos tecnológicos. Su uso fue intensivo desde marzo y se realizó tanto a través de dispositivos oficiales como de teléfonos y computadoras personales.

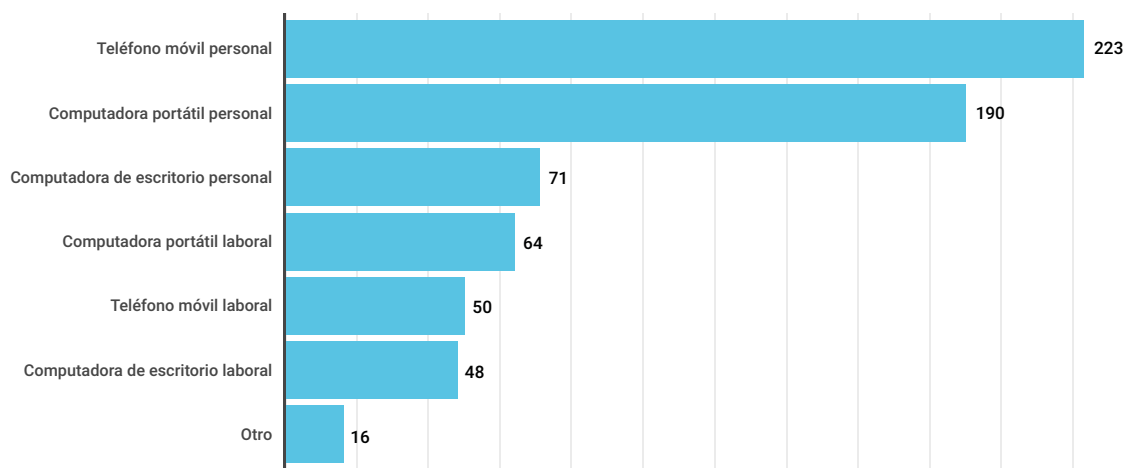
Esta primera dimensión de análisis da cuenta de un ítem de análisis de carácter complementario aunque muy importante: la existencia de procesos de trabajo que remiten a cierta memoria institucional y capacidades técnicas y burocráticas desarrolladas hacia el interior de las organizaciones estatales que se prolongan a través del tiempo bajo diferentes conucciones políticas de la administración gubernamental (Evan y Rauch, 2013).

Las tareas también se llevaron a cabo desde plataformas y aplicaciones de video llamadas como Zoom, Whatsapp y Skype, que sirven fundamentalmente a la necesidad de coordinación, más que a la realización de acciones específicas. El 75% de los directivos encuestados afirma haber utilizado cuentas gratuitas y personales al momento de interactuar con este tipo de plataformas.

En cuanto a la disponibilidad y manejo de los dispositivos tecnológicos necesarios para desarrollar el trabajo de manera remota y no presencial, los y las directivos y directivas utilizaron teléfonos móviles y computadoras propias: menos del 25% afirma haber utilizado dispositivos provistos por el propio Estado. La necesidad de brindar una respuesta rápida al cambio de contexto y seguir llevando adelante las tareas de las direcciones y coordinaciones demostró, al menos en los primeros meses de trabajo bajo la modalidad no presencial, depender en gran medida de la infraestructura tecnológica personal y de los dispositivos propios de los y las directivos y directivas públicos.

GRÁFICO 2

Cantidad de usuarios por tipo de dispositivo utilizado para el trabajo remoto



Fuente: elaboración propia en base a la Encuesta de CIPPEC-UMET-CEDyAT. Respuesta de opción múltiple, valores no acumulativos. N=280.

El uso de servidores virtuales para almacenar información de gestión documental y el despliegue de redes informáticas internas utilizando tecnologías del protocolo de Internet para compartir datos, sistemas operativos o servicios de computación resultó una práctica mucho menor que la utilización del GDE, las plataformas gratuitas y los mails oficiales en los primeros meses de la vigencia del ASPO. Estos formatos de intranet comenzaron a instrumentarse posteriormente al mes de junio por las diferentes áreas rectoras de tecnologías y sistemas de cada una de las jurisdicciones (Dirección de Gestión y Desarrollo de Carrera del Personal, 2020).

¿Cómo influyeron las medidas de aislamiento en la gestión del directivo público?

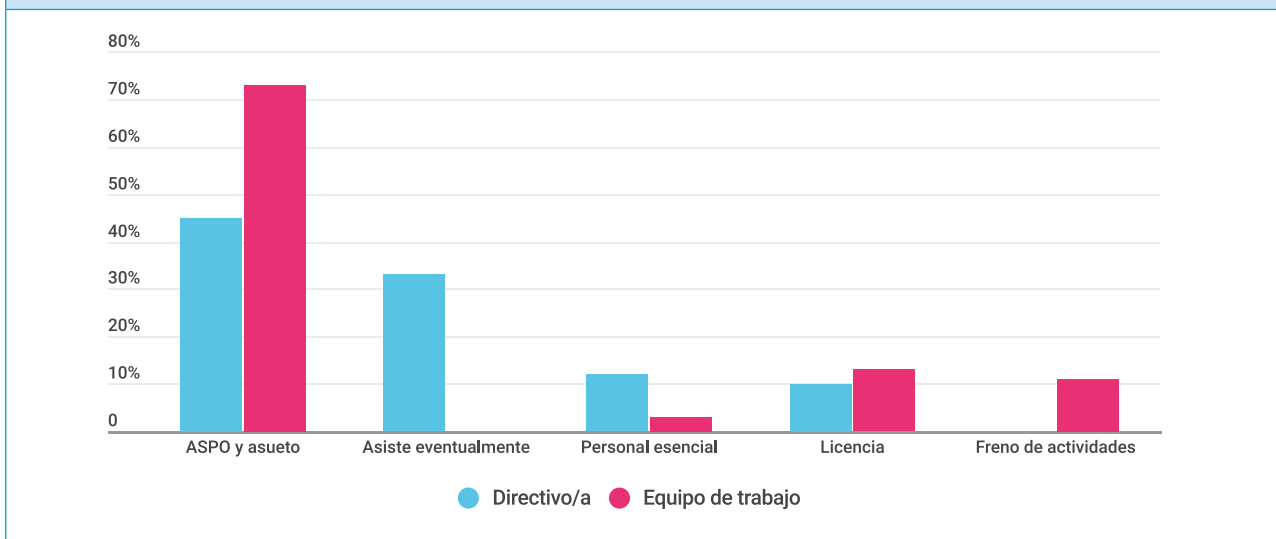
La penetración del trabajo remoto fue considerablemente alta para el segmento de los directivos públicos: 78% en total, desagregado en un 58% (127 casos) que trabajan exclusivamente desde el hogar y un 42% (92 casos) que asisten eventualmente al lugar de trabajo. Este rasgo se refleja también en que el 73% de los equipos a cargo trabajan de manera remota (**Gráfico 2**). Estas magnitudes presentan rangos similares a las estadísticas publicadas por la Oficina Nacional de Empleo Público (ONEP) y dan cuenta de la reacción de un segmento estratégico dentro del universo de trabajadores y trabajadoras de la administración pública centralizada ante el contexto de emergencia.

Si bien la respuesta de los integrantes de la ADP fue considerablemente rápida ante el cambio del entorno organizacional, la situación de los equipos de trabajo a cargo fue distinta a la de los directivos públicos, ya que solo el 3% asistía físicamente a las oficinas estatales. En el caso de la ADP, el 12% asistió presencialmente a su lugar de trabajo y el 33% de forma eventual a los organismos públicos.

Esta situación da cuenta nuevamente de la doble faz –por un lado, su rol directivo y por otro las tareas políticas– que desempeñan los directivos/as públicos/as con funciones ejecutivas dentro del Estado. Por una parte, gestionan los equipos de trabajo a la distancia, buscando la acción operativa efectiva y por otra dan respuesta en forma presencial a los requerimientos de aquellos funcionarios y funcionarias políticos superiores (en el caso del Estado Nacional, subsecretarios/as, secretarios/as y ministros/as).

GRÁFICO 3

Condición de trabajo de directivos/as y equipo bajo ASPO



Fuente: elaboración propia en base a la Encuesta de CIPPEC-UMET-CEDyAT. N=280.

A la hora de gestionar las funciones y misiones propias de cada uno de los ministerios, los y las titulares de la ADP afirman no haber encontrado limitaciones relevantes dentro del marco normativo existente para desempeñar sus tareas y responsabilidades bajo el formato de una modalidad de trabajo no presencial y a distancia.

Las medidas de aislamiento no afectaron la continuidad de la gestión del gobierno, lo cual da cuenta de la existencia de reglamentos adaptables que pudieron adecuarse a la emergencia para dar una respuesta pronta ante la necesidad de trabajar de manera remota.

¿Cómo impactó el trabajo remoto en quienes desempeñan la función directiva?

Más de la mitad de quienes desempeñan funciones directivas realizan tareas de cuidado en su hogar, en su mayoría de niñas y niños. Del 53% que realiza tareas de cuidado, un 52% son varones y 45% son mujeres. Sin embargo, las tareas de cuidado de personas (adultas o menores) ocupan en promedio una hora más que las tareas de mantenimiento del hogar y ambas tareas insumen más tiempo a las mujeres que forman parte del espacio directivo público con funciones ejecutivas.

Las tareas de cuidado insumen en promedio 8 minutos más a las mujeres respecto de los varones, mientras que las de mantenimiento del hogar requieren un promedio de 20 minutos más para las mujeres que para los varones. Esto implica que, aunque tanto varones como mujeres participan en ambos tipos de tareas, según el relevamiento la carga está puesta sobre las mujeres que invierten más tiempo que los varones y más tiempo que la media de todos los casos. Esta situación distorsiona aún más las condiciones adversas en que las mujeres acceden y desempeñan tareas y funciones ejecutivas en cargos jerárquicos dentro del sector público, retroalimentando los techos, paredes y pisos de cristal ya existentes.

Si bien para el espacio directivo público dentro del Estado estas brechas demuestran una dispersión de género menor, no por ello se encuentran despojadas de su incidencia crítica. Las tareas de cuidado no remuneradas por un valor del 15,9% del PBI (D'Alessandro et al., 2020), lo cual pone en especial relieve un factor crítico recurrente de los formatos laborales remotos: aquellas situaciones de trabajo no presencial donde las tareas laborales se llevan a cabo en el mismo ámbito que las tareas de cuidado y mantenimiento del hogar. En tal sentido, los procesos de trabajo y las regulaciones normativas existentes no son claros al respecto, ni tampoco contemplan en todos los casos la adaptación a los desafíos del entorno familiar dentro del hogar.

Estos factores son algunos de los que impactan directamente en la carga laboral de los/as directivos/as. En efecto, un 95% de los encuestados afirma haber mantenido e incluso aumentado su carga de trabajo bajo la modalidad remota, siendo un 61% el total de encuestados que señala un incremento en la carga y las tareas realizadas bajo el formato de trabajo no presencial.

Como contracara, el aumento de la carga de trabajo en el segmento directivo no implicó mejoras sustantivas en la calidad de las tareas desplegadas por los equipos a cargo. Al respecto un 83% de las personas encuestadas señala que bajo el formato no presencial, la calidad del trabajo realizado disminuyó o no presentó mejoras significativas. Solo para un 17% de los directivos públicos la calidad de las tareas realizadas bajo la modalidad remota, aumentó. Entre las causas que repercuten negativamente en la calidad de las tareas realizadas se identifican los siguientes factores: superposición de las tareas laborales con las tareas del hogar y los cuidados de personas, condiciones desiguales de acceso a infraestructura tecnológica y condiciones familiares adversas.

GRÁFICO 4

Cantidad de usuarios que consideran factores que afectan el trabajo remoto



Fuente: Elaboración propia en base a la Encuesta de CIPPEC-UMET-CEDyAT. Respuesta de opción múltiple, valores no acumulativos. N=280.

¿Cómo influyó el trabajo remoto en los equipos de trabajo?

La capacitación para el desarrollo de tareas remotas y no presenciales solo alcanzó a un 8% de los equipos de trabajo a cargo durante los primeros meses del ASPO. Esto muestra que tanto los/as directivos/as públicos como los equipos de trabajo abordaron la nueva experiencia de trabajar a la distancia sin procedimientos de sensibilización formalizados ni entrenamientos específicos previos brindados por el Estado. El relevamiento efectuado por la ONEP durante los meses de abril y mayo también registró este como uno de los principales desafíos asociados a la nueva modalidad de trabajo remoto en el contexto de emergencia y aislamiento social obligatorio.

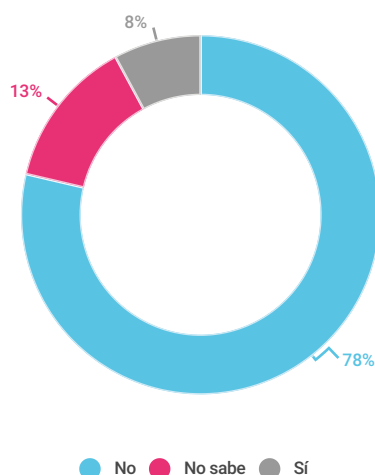
El soporte de cursos de capacitación resulta fundamental para una mejora en el desempeño de las tareas, pero también para nivelar conocimientos de trabajo, especialmente en relación al uso intensivo de herramientas tecnológicas, estrategias de comunicación exitosas y coordinación efectiva de equipos de trabajo. Este aspecto, refuerza la complejidad del escenario de partida y los elementos disponibles para abordar la nueva modalidad de trabajo no presencial en la administración pública.

Al momento del cierre de la encuesta, también era muy escaso el conocimiento sobre protocolos para el regreso al trabajo presencial: solo 24% de los directivos públicos que fueron encuestados -y en consecuencia también los equipos de trabajo que se encuentran a su cargo- afirman haber recibido preparación específica para un eventual retorno a las oficinas estatales. Además, la mayoría de esos protocolos hacían foco en aspectos de cuidado y prevención en materia de higiene y salud, pero no a los aspectos sustantivos referidos a la gestión documental, la coordinación de equipos y las competencias laborales en los nuevos entornos laborales emergentes.

La planificación de la capacitación adquiere un peso significativo al momento de diseñar circuitos de trabajo alternativos -bajo modalidades de tipo híbrida- que contemplen el regreso presencial y progresivo de empleados públicos a las oficinas estatales, tanto para el desarrollo de tareas de carácter sustantivo, como la realización de procedimientos de apoyo administrativo. Este ítem también ha sido reconocido por parte de los principales

GRÁFICO 5

Asistencia a capacitaciones para el trabajo remoto de los equipos



Fuente: Elaboración propia en base a la Encuesta de CIPPEC-UMET-CEDyAT. N=280.

gremios estatales (Unión Personal Civil de la Nación, UPCN, y la Asociación de Trabajadores del Estado, ATE) e impulsado en la agenda de negociaciones paritarias.

De esta forma, la Secretaría de Gestión y Empleo Público comenzó a instrumentar desde mediados del mes de octubre una capacitación masiva que incluye a más 19.000 agentes estatales en su primera fase e integra aspectos psicosociales para la gestión de las tareas administrativas y de apoyo dentro de las oficinas públicas durante la pandemia, como primera respuesta a esta necesidad identificada.

Conclusiones

La emergencia sanitaria obligó a la Administración Pública Nacional a adaptarse a un entorno dinámico y desafiante, cambiando en pocas horas procedimientos y circuitos de trabajo que de otro modo hubiera tomado años modificar. La encuesta permitió identificar áreas de oportunidad y procesos de mejora dentro del espacio directivo y precisar algunos de los desafíos para la gestión de los entornos burocrático-administrativos, en un contexto de aislamiento obligatorio que exige desarrollar tareas bajo formatos no presenciales y de manera remota.

La diferencia en la modalidad de trabajo entre directivos/as y sus equipos refuerza el argumento sobre la necesidad de contar con un espacio directivo profesional institucionalizado, constituido mediante procesos claros y mecanismos de evaluación transparentes para el desempeño de las funciones ejecutivas, con ciertos espacios de autonomía relativa respecto a la discrecionalidad del poder político de turno (Diéguez, Rubio y Zuvanic, 2019). Como se señaló inicialmente, la ADP tiene un rol central en la gestión estatal al ser la interfaz entre la política y la administración (Martínez Puon, 2011; Zuvanic, 2016) y es también la responsable de la aplicación adecuada de los instrumentos legales y de la coherencia, la eficiencia y la adecuación de las actividades del gobierno.

Los resultados que arroja la encuesta visibilizan algunas cuestiones relevantes vinculadas a las competencias necesarias para desempeñar el rol y las funciones del directivo público. En primer lugar, la capacidad de respuesta y de adaptación de este conjunto de funcionarios/as permitió, en gran medida, la continuidad de las tareas y procedimientos del Estado. La mayoría de los/as directivos/as públicos/as desplegó sus tareas y responsabilidades con

infraestructura tecnológica y estrategias de abordaje de trabajo propias, sin la capacitación previa necesaria de sus equipos de asistencia, dado el contexto de emergencia disruptivo. En segundo lugar, los resultados de la encuesta visibilizan los “techos, paredes y laberintos de cristal” aún persisten en la función directiva pública para las mujeres. La compleja relación de balance y articulación entre ámbito doméstico y trabajo remoto deja en evidencia la incidencia crítica asociada a la problemática de las tareas de cuidados y la ausencia de instrumentos que permitan reducir las desigualdades en este campo. En tal sentido, el caso de Uruguay¹ con la creación del Sistema Nacional Integral de Cuidados, constituye un ejemplo interesante de explorar al momento de identificar buenas prácticas para diseñar e implementar instrumentos de cuidados específicos dentro del ámbito público estatal.

En tercer lugar, la percepción de los directivos públicos sobre el aumento de la carga laboral y cierta disminución en la calidad de la tarea, sumado a valoraciones negativas en relación a las expectativas sobre los superiores jerárquicos², alerta sobre la necesidad de reforzar las competencias directivas en el contexto de pandemia. Este es un aspecto de incidencia crítica que excede la mera capacitación y puede constituirse en un aspecto de relevancia central, en tanto el vínculo emocional en los equipos de trabajo constituye un eje vertebral de la idiosincrasia del empleo público y de la cultura organizacional en las burocracias estatales, fuertemente asociadas a los formatos de tareas y procedimientos bajo modalidades presenciales.

Ante el probable surgimiento de formatos híbridos como una de las modalidades emergentes en contextos de transición y pospandemia, es necesario generar acciones de capacitación y estrategias de sensibilización que retomen el sentido de pertenencia e identidad de los actores involucrados en el ecosistema público estatal.

1 En noviembre de 2015, Uruguay aprobó la Ley N°19.353 para la creación del Sistema Nacional Integrado de Cuidados (SNIC).

2 “La falta de comunicación, liderazgo, experiencia, calificación y compromiso fueron las expresiones más esgrimidas para describir y evaluar el desempeño de quienes tienen la responsabilidad de conducir equipos de trabajo. Se insistió que la ausencia de lineamientos, directivas claras e interés para pautar horarios, distribuir y asignar tareas, o mantener el ‘espíritu de equipo’ para sortear las dificultades, representó uno de los obstáculos de mayor peso en esta experiencia. El dato es revelador: el 85.39% de las menciones agrupadas en esta subcategoría son negativas”, (Dirección de Gestión y Desarrollo de Carrera del Personal, 2020).

Recomendaciones

Abordar algunos aspectos clave que revelan estas conclusiones puede mejorar significativamente la experiencia del trabajo remoto dentro del ámbito público estatal en vistas de la continuidad de la emergencia sanitaria y la pandemia. Las siguientes recomendaciones apuntan a fortalecer el rol de los directivos públicos, mejorar el desempeño de los equipos de trabajo en las burocracias estatales y poner en valor el rol del Estado a la hora de innovar en entornos dinámicos y escenarios desafiantes.

La sensibilización y capacitación sobre formatos de trabajo remoto

En primer lugar, es importante implementar un programa de capacitaciones específicas sobre los diferentes formatos posibles de trabajo remoto, vinculado a los perfiles y competencias de los equipos de trabajo que interactúan bajo la coordinación de los directivos públicos. Estas estrategias de sensibilización y capacitación multipropósito podrían abordar, entre otros, los siguientes ítems sustantivos de trabajo: gestión de sistemas informáticos, uso de plataformas digitales, habilidades blandas para la comunicación y coordinación de equipos de trabajo a distancia.

Para ello, el rol de la Secretaría de Gestión y Empleo Público en interacción institucional con la Secretaría de Innovación -ambas dependencias ubicadas dentro de la órbita de la Jefatura de Gabinete- aparecen en el primer plano como los organismos rectores para liderar estos procesos, con el imperativo de instrumentar mecanismos de coordinación horizontal en una primera instancia y luego, resolver procesos de articulación vertical hacia el resto de los ministerios que conforman la administración pública centralizada.

La planificación y diseño de protocolos para el trabajo no presencial en la administración pública

En una segunda etapa, surge la necesidad de contar con una planificación estratégica que contemple el relevamiento integral de los procesos de trabajo administrativos y el diseño de protocolos específicos de trabajo remoto para el diseño de modalidades laborales híbridas, que combinen la presencia física de empleados públicos, con una frecuencia y carga horaria reducida, y formatos virtuales de carácter no presencial en determinadas áreas dentro de las oficinas estatales. La OIT publicó una guía para el “trabajo desde casa” que bien podría aplicarse como lineamiento general de referencia para el diseño de protocolos específicos de trabajo remoto en el sector público (OIT, 2020).

Nuevamente, apelando a la memoria institucional y la puesta en práctica de ciertas capacidades estatales instaladas, las autoridades gubernamentales disponen de algunas herramientas e instrumentos de gestión -como la Base Integrada de Información de Empleo Público (BIEP) y las matrices de dotaciones de trabajadores públicos-, que permitirían analizar variables claves como los perfiles profesionales y competencias profesionales, la franja etaria de los empleados públicos pertenecientes a cada organismo y asociarlos a los diferentes circuitos y procedimientos de tareas³. A partir de esto, podrían diseñar protocolos que contemplen el carácter sustantivo o de apoyo de los procesos administrativos y de gestión dentro de las burocracias estatales. Asimismo, estos protocolos de trabajo remoto orientados a procesos de trabajo y procedimientos administrativos puntuales -previamente identificados y sistematizados- podrían elaborarse contemplando como ejes de referencia los lineamientos generales contenidos en las guías destinadas a empleados públicos y cargos directivos (Oficina Nacional de Empleo Público, 2020a y 2020b).

Las unidades de ventanilla única de trámites o mesas de entradas -dada la naturaleza intrínseca de sus procesos de trabajo- podrían constituir el primer paso para la implementación de pruebas piloto de estos nuevos protocolos que contemplen formatos mixtos de trabajo remoto y presencial.

3 Tomando en especial consideración que la brecha entre el teletrabajo potencial y el efectivo en Argentina se concentra mayoritariamente en el segmento de los denominados “no nativos o adaptados digitales”. A modo de ejemplo: es cercana al 5% para los trabajadores de entre 15 y 25 años, y cercana al 20% para los trabajadores mayores de 35 (Albrieu, 2020)

Si bien hasta el momento, son pocos los ejemplos de países de la región que brindan pautas concretas y específicas para administrar el trabajo remoto en el sector público⁴, los casos de Paraguay y España constituyen dos ejemplos interesantes de formatos regulatorios.

En el primer caso, la Secretaría de la Función Pública publicó en la resolución 181/2020⁵ el protocolo para que cada área del Estado reporte, administre y cuente con una definición del teletrabajo de forma tal de monitorear de manera centralizada la implementación de los mismos.

En España la estrategia de abordaje ha sido más ambiciosa y se ha modificado incluso el Estatuto del Empleo Público. La incorporación del artículo 47 bis, luego de una negociación con los sindicatos, permite exigir las mismas tareas a los empleados públicos que en condiciones normales y presenciales, pero también obliga al Estado a brindar los medios tecnológicos para el desempeño de las responsabilidades y equipara la función presencial con la del teletrabajo.

Las experiencias implementadas en algunas provincias del país –tomando en consideración que la dinámica de la curva de contagios del COVID-19 tuvo diferentes temporalidades, ritmos e intensidades– también constituyen interesantes laboratorios de prácticas de políticas públicas para identificar y replicar lecciones aprendidas y experiencias innovadoras. Al respecto, el rol del Consejo Federal de la Función Pública (COFEFUP) también puede considerarse como un dispositivo institucional que impulse mecanismos centralizados de coordinación multinivel y que funcione como arena de articulación entre provincias, tomando en consideración la extensión geográfica de la Argentina, la autonomía funcional de las burocracias provinciales, y los desafíos regionales propios de recursos, economías y territorios distintos.

La reingeniería de los procesos de trabajo contemplando las tareas de cuidado

A mediano y largo plazo, la reingeniería de procesos podría habilitar que ciertos procedimientos de trabajo dentro de la administración pública sean sensibles a contemplar los horarios y tareas de cuidado de directivos/as públicos/as y sus equipos de trabajo, para lograr una mejor conciliación de los tiempos laborales y personales, de modo que no rivalicen entre sí.

Esta reingeniería podría establecer mecanismos de coordinación y comunicación pautados y esperables que no interrumpan el flujo de trabajo ni las tareas del hogar y de cuidado, pero también horarios claros para los tiempos laborales, claridad y recomendaciones en torno a la corresponsabilidad de géneros en relación a las tareas del hogar y de cuidado de modo que no afecten el desarrollo de la carrera profesional de las mujeres o géneros no masculinos dentro de la administración pública.

La factibilidad de implementar este tipo de mecanismos dependerá de la velocidad y efectividad de instrumentación de la agenda digital dentro de las burocracias estatales. Para esto, es necesario completar los circuitos de digitalización de trámites y expedientes que habiliten la implementación un modelo de trabajo híbrido en el que coexistan modalidades presenciales y remotas de manera simultánea (Carles Ramió, 2020).

4 Entre los países de Latinoamérica, Perú publicó una guía de trabajo remoto que es aplicable en términos generales al sector privado y público (https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/662676/GUIA_PARA_LA_APLICACION_DEL_TRABAJO_REMOTO.pdf)

5 Véase https://www.sfp.gov.py/sfp/archivos/documentos/Res%20181.20%20Teletrabajo%20220420.pdf.fd_q0q44jr4.pdf

Bibliografía

Albrieu, R. (2020) Evaluando las oportunidades y los límites del teletrabajo en Argentina en tiempos del COVID-19. Buenos Aires: CIPPEC

Cardozo, N. y Bulcourf, P. (2020) El trabajo remoto en Iberoamérica: Un análisis comparado de los avances en las administraciones públicas, CuINAP N°32. Buenos Aires, INAP.

CLAD (2003) Carta Iberoamericana de la Función Pública. Santa Cruz de la Sierra.

D'Alessandro, M., O'Donnell, V., Prieto, S., Tundis, F. y Zanino, C. (2020) Los cuidados, un sector económico estratégico. Buenos Aires, Ministerio de Economía de la Nación.

Diéguez, G., Rubio, J. y Zuvanic, L. (2019) Reformas para jerarquizar la dirección pública y mejorar la gestión del Estado. Metas estratégicas para transformar Argentina. Buenos Aires: CIPPEC.

Martínez Puón, R. (2011) Directivos versus Políticos: La importancia de la función directiva en las administraciones públicas. México D.F. Miguel Ángel Porrúa

OIT (2011) Manual de buenas prácticas en teletrabajo. Buenos Aires.

OIT (2020) Guía para empleadores sobre el trabajo desde casa en respuesta al brote de la COVID-19. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo

Oficina Nacional de Empleo Público (2020a) Guía de recomendaciones para empleados públicos sobre trabajo remoto y bienestar psicosocial

Oficina Nacional de Empleo Público (2020b) Guía de Recomendaciones para conducción de equipos con trabajo remoto.

Paskov, P. (23 de abril 2020). *Home-based work in the public sector: 8 immediate recommendations*. *World Bank Blogs*. <https://blogs.worldbank.org/governance/home-based-work-public-sector-8-immediate-recommendations>

Ramió, C. (2020) ¿Qué podemos hacer los empleados públicos para superar la maldita crisis del COVID? <https://www.administracionpublica.com/que-podemos-hacer-los-empleados-publicos-para-su-perar-la-maldita-crisis-del-covid/>

Rubio, J. y Aruanno, L. (julio 2020). La capacidad de respuesta del Estado frente a una crisis. El rol de un espacio directivo profesional. Documento de Políticas Públicas N°222. Buenos Aires: CIPPEC. Dirección de Gestión y Desarrollo de Carrera del Personal (2020) Valoraciones sobre el impacto de la adaptación al trabajo remoto en la APN. Buenos Aires.

Rauch, J. y P. Evans (2000). Bureaucratic Structure and Bureaucratic Performance in Less Developed Countries. *Journal of Public Economics* 75: 49-71.

Zuvanic, L. (2016) En busca del destino: hacia la profesionalización de la Alta Dirección Pública en América Latina. Documento de Políticas Públicas / Análisis N°180. Buenos Aires: CIPPEC.

Zuvanic, L. y Diéguez, G. (Diciembre de 2016) El juego de la oca y la Alta Dirección Pública en Argentina. Desafíos y propuestas para construir directivos públicos idóneos. Documento de Políticas Públicas / Análisis N°181. Buenos Aires: CIPPEC.

Acerca de los autores y la autora



Las opiniones expresadas en este documento no reflejan necesariamente la posición institucional de CIPPEC en el tema analizado.

Gonzalo Diéguez

— Director del Programa de Gestión Pública de CIPPEC.

Licenciado en Ciencia Política (Universidad de Buenos Aires). Posgraduado en Políticas Públicas (Universidad de Massachusetts) y Maestrando en Administración y Políticas Públicas (Universidad de San Andrés).

Demian González Chmielewski

— Coordinador del Programa de Gestión Pública de CIPPEC.

Licenciado en Ciencia Política (Universidad de Buenos Aires). Maestrando en Políticas Públicas (Universidad Torcuato Di Tella).

Laura Zuvanic

— Investigadora principal del Programa de Gestión Pública de CIPPEC.

Licenciada en Historia (Universidad de Buenos Aires) y licenciada en Psicología (Universidad de Ciencias Empresariales y Sociales). Magíster en Relaciones Internacionales, FLACSO. Especialista en conducción estratégica de recursos humanos (IDEA).

Todos los Documentos de Política Pública están sujetos a la política de calidad de CIPPEC que contempla la revisión externa de cada publicación. La revisión por parte de especialistas contribuye a garantizar la calidad técnica, la relevancia y la accesibilidad de los documentos. Un agradecimiento especial para Ben Roseth (BID), Isidoro Felcman (UBA) y Mercedes Iacoviello (UdeSA), quienes colaboraron en ese proceso.

Los autores agradecen también a Diego Pando (UMET) y Fabián Ruocco (CEDyAT) que representaron a las organizaciones que realizaron la encuesta junto con CIPPEC. Asimismo, extienden el agradecimiento a Lucía Aruanno (coordinadora de proyectos del Programa de Gestión Pública de CIPPEC) y Sebastián Barbosa (docente de la carrera de Políticas Públicas y Gobierno de la UMET), Marianela Altamirano, Julia Rodríguez, Ricardo Corradini y Julio César Quintana (alumnos de la misma carrera) que contribuyeron a la instrumentación técnica del formulario y al procesamiento de resultados de la encuesta. Finalmente, agradecen las observaciones de Belén Félix, coordinadora de publicaciones de CIPPEC, a la versión final del documento.

Para citar este documento:

Diéguez, G., González Chmielewski, D. y Zuvanic, L. (diciembre de 2020). El Estado desde casa. El trabajo remoto y su impacto en la gestión de la Alta Dirección Pública. *Documento de Políticas Públicas N°226*. Buenos Aires: CIPPEC.

Por medio de sus publicaciones, CIPPEC aspira a enriquecer el debate público en la Argentina con el objetivo de mejorar el diseño, la implementación y el impacto de las políticas públicas, promover el diálogo democrático y fortalecer las instituciones.

Los Documentos de Políticas Públicas de CIPPEC ofrecen un análisis que sintetiza los principales diagnósticos y tomas de posición sobre un problema o una situación que afecta al país.

CIPPEC alienta el uso y divulgación de sus documentos sin fines comerciales. Las publicaciones de CIPPEC son gratuitas y se pueden descargar en www.cippec.org

¿QUIÉNES SOMOS?

CIPPEC es una organización independiente, apartidaria y sin fines de lucro que produce conocimiento y ofrece recomendaciones para construir mejores políticas públicas.

¿QUÉ HACEMOS?

CIPPEC propone, apoya, evalúa y visibiliza políticas para el desarrollo con equidad y crecimiento, que anticipen los dilemas del futuro mediante la investigación aplicada, los diálogos abiertos y el acompañamiento a la gestión pública.

¿CÓMO NOS FINANCIAMOS?

CIPPEC promueve la transparencia y la rendición de cuentas en todas las áreas de la función pública y se rige por esos mismos estándares. El financiamiento de CIPPEC está diversificado por sectores: cooperación internacional, empresas, individuos y gobiernos. Los fondos provenientes de gobiernos se mantienen por debajo del 30 por ciento del presupuesto total.

