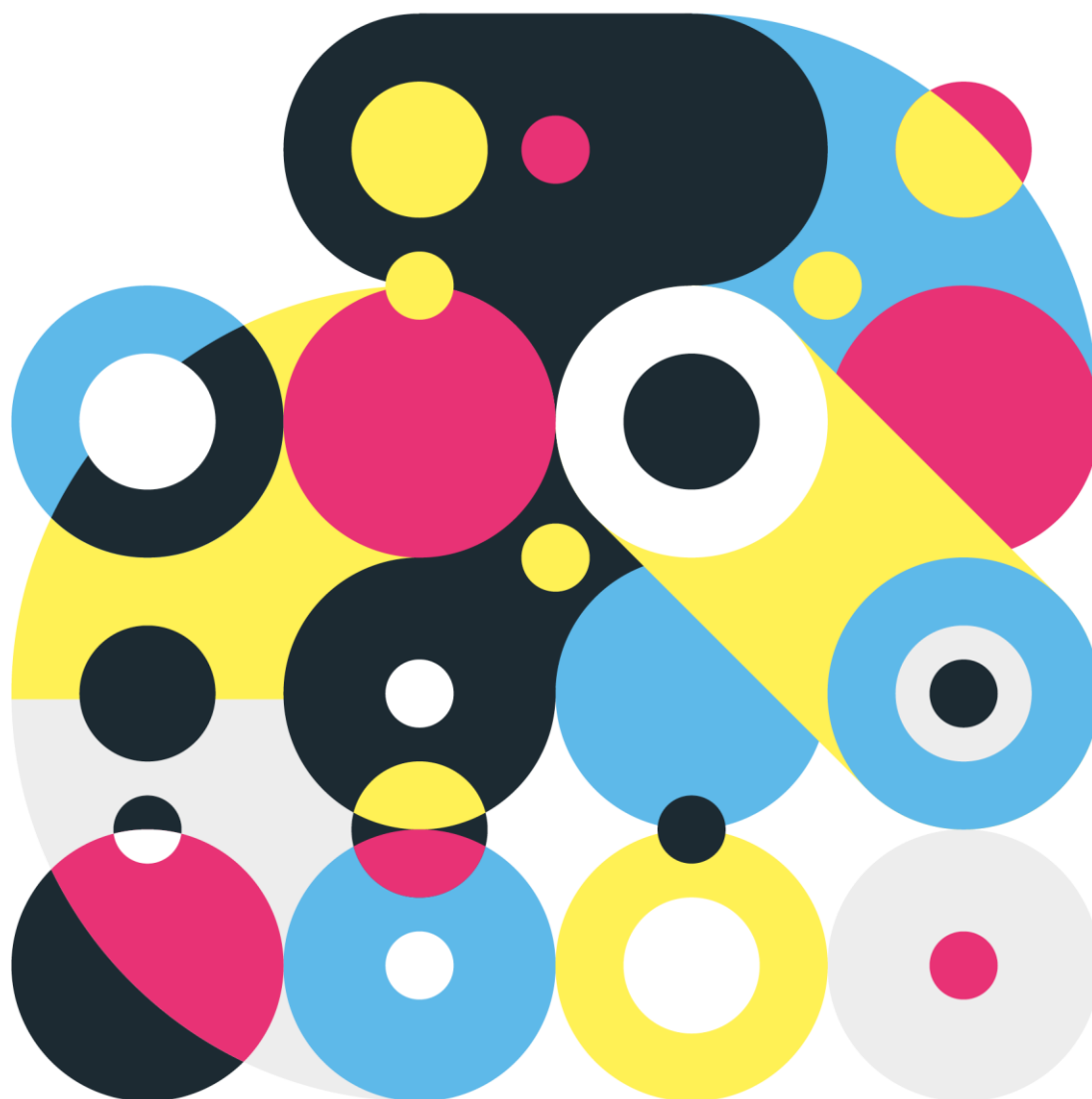


PROGRAMA DE GESTIÓN PÚBLICA

La Alta Dirección Pública en 2020: transición gubernamental y desafíos del trabajo remoto

Gonzalo Diéguez

Demian González Chmielewski





El uso de un lenguaje que no discrimine, que no reproduzca estereotipos sexistas y que permita visibilizar todos los géneros es una preocupación de los autores de 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.

Resumen

Cumplido el primer año de gestión del gobierno que asumió en diciembre de 2019, la Administración Pública Nacional atravesó cambios y desafíos ocasionados por la transición de gobierno y por la pandemia de COVID-19.

Los cambios en la estructura organizacional implementados por el nuevo gobierno implicaron la jerarquización de 6 áreas que habían quedado relegadas al rango de secretarías y la creación de 3 nuevos ministerios, incluido el de Mujeres, Género y Diversidad. En este marco, el espacio directivo –a saber, las direcciones nacionales y generales- aumentaron un 10% respecto a su tamaño a finales del gobierno anterior y un 4% por encima del promedio para el periodo 2015-2019. Sin embargo, se mantuvieron por debajo de los niveles registrados en 2016, cumplido el primer año de la gestión precedente.

El espacio directivo de la APN central se encuentra en proceso de designación formal: en total están designados formalmente el 71% de los cargos de conducción en las direcciones nacionales y el 76% en las direcciones generales. La modalidad designación del espacio directivo es similar a la tendencia de los últimos 30 años: el 99% fue designado en 2020 de manera transitoria por un período de 180 días y el 78% con la excepción de requisitos profesionales y/o presupuestarios que están establecidos en el marco legal. Esto da lugar a la conformación de una Alta Dirección Pública inestable y con baja permanencia de aquellos cargos con funciones ejecutivas lo que dificulta coordinación, la memoria institucional y la capacidad de implementar políticas públicas efectivas. Lo anterior se acentúa especialmente en un contexto de alta incertidumbre como el actual.

La participación de las mujeres aumentó en los cargos políticos (secretarías y subsecretarías) y superiores (direcciones nacionales y generales) de la APN central. Sin embargo, solo 4 ministerios tienen una representación promedio de mujeres superior al 50% mientras que 2 ministerios no presentan mujeres en cargos superiores. Los datos de representación de mujeres en la Administración Pública Nacional centralizada muestran mejoras respecto a otros gobiernos, aún la proporción de mujeres se mantiene en niveles bajos. En particular, si se observa el porcentaje promedio de mujeres en direcciones nacionales y generales (41%) se puede ver cómo ese número va disminuyendo a medida que se asciende hacia los cargos de mayor jerarquía donde se refleja una menor participación de mujeres: 34% en secretarías y subsecretarías y 14% en ministerios.

Más allá de estos cambios –propios de una transición de gobierno- algunos más surgieron por la emergencia sanitaria a causa del COVID-19. Desde el comienzo de la pandemia y por las medidas de Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio, la Argentina se volcó en gran medida al trabajo remoto. El Estado no fue la excepción y cerca del 70% de la Administración Pública Nacional adoptó la modalidad de trabajo remoto incluyendo trámites, gestiones y tareas presenciales que vinculaban al gobierno con la ciudadanía. Esto tuvo efectos diferenciales según las tareas y jerarquías y existen áreas de oportunidad y procesos de mejora con vistas a la continuidad de las medidas sanitarias y la pospandemia.

Presentación

Este documento se enmarca dentro del proyecto GPS del Estado del Programa de Gestión Pública y tiene como objetivo retomar y actualizar contenidos que se abordaron durante 2020 en [Rubio y Aruanno \(2020\)](#), [Diéguez, González Chmielewski y Zuvanic \(2020\)](#) y [Gasparín \(2020\)](#).

Índice

Resumen	1
Presentación	2
Un nuevo andamiaje organizacional: la estructura de la Administración Pública Nacional en 2020	6
La reconfiguración de la Alta Dirección Pública	9
El rol de la Alta Dirección Pública para un enfoque de calidad en el gasto público	12
Alta Dirección Pública y trabajo remoto: formatos burocráticos híbridos	14
Mujeres en los cargos superiores y en la Alta Dirección Pública.....	16
Bibliografía	19

Índice de tablas y gráficos

GRÁFICO 1. Evolución de la cantidad de cargos políticos de la APN central (2015-2020)	7
GRÁFICO 2. Cantidad de estructuras aprobadas por mes de gestión durante 2020	8
GRÁFICO 3. Cantidad de cargos directivos en la APN central (2015-2020)	8
GRÁFICO 4. Porcentaje de cargos directivos en direcciones nacionales y generales de la APN central designados de forma transitoria y con excepción de requisitos (2015-2020)	10
GRÁFICO 5. Cantidad de designaciones de Direcciones Nacionales y Generales acumulada (diciembre 2019 - diciembre 2020)	11
GRÁFICO 6. Porcentaje promedio de designaciones de direcciones nacionales y generales en ministerios y presidencia (diciembre 2020)	12
GRÁFICO 7. Evolución de los ingresos, gastos y resultado fiscal de la Administración Pública Nacional	13
GRÁFICO 8. Composición de las franjas etarias de empleados públicos en la APN comprendidos en el CCTG – LMEP (2020)	15
GRÁFICO 9. Porcentaje promedio de mujeres y varones en cargos superiores (Secretarías y Subsecretarías) por ministerio al 10 de diciembre 2020	17
GRÁFICO 10. Porcentaje promedio de mujeres y varones en cargos de ADP (Direcciones Nacionales y Generales) por ministerio al 10 de diciembre 2020	18

Introducción

A un año del inicio del gobierno que asumió en diciembre de 2019 y en un contexto de emergencia marcado por la pandemia del COVID-19, los desafíos de la Alta Dirección Pública han sido múltiples.

El presente documento tiene como objetivo retomar el análisis¹, cumplido el primer año de gestión de la nueva administración gubernamental, de los cambios y desafíos en la Administración Pública Nacional en un contexto marcado por la emergencia a raíz de la pandemia de COVID-19.

Para ello, en el primer apartado se analizan los cambios en la estructura organizacional implementados por el nuevo gobierno junto al ritmo y formato de aprobación de estructuras.

En segundo apartado, se centra en la modalidad de designación del espacio directivo compuesto por direcciones nacionales y generales junto al ritmo de designaciones y el porcentaje que se encuentra designado en cada ministerio. En tercer lugar, se retoma el análisis del impacto fiscal del paquete de medidas implementadas ya realizado en junio del 2020 y la composición del gasto público. Luego, se recorren los principales aspectos y características del trabajo remoto que llevó adelante la Alta Dirección Pública (ADP). Por último, se analiza la representación de mujeres en los cargos políticos de mayor jerarquía (secretarías y subsecretarías) y en el espacio directivo (direcciones nacionales y generales) y la proporción promedio en cada ministerio.

¹ Este documento actualiza y retoma contenidos que se abordaron durante 2020 en [Rubio y Aruanno \(2020\)](#), [Diéguez, González Chmielewski y Zuvanic \(2020\)](#) y [Gasparín \(2020\)](#).

Un nuevo andamiaje organizacional: la estructura de la Administración Pública Nacional en 2020

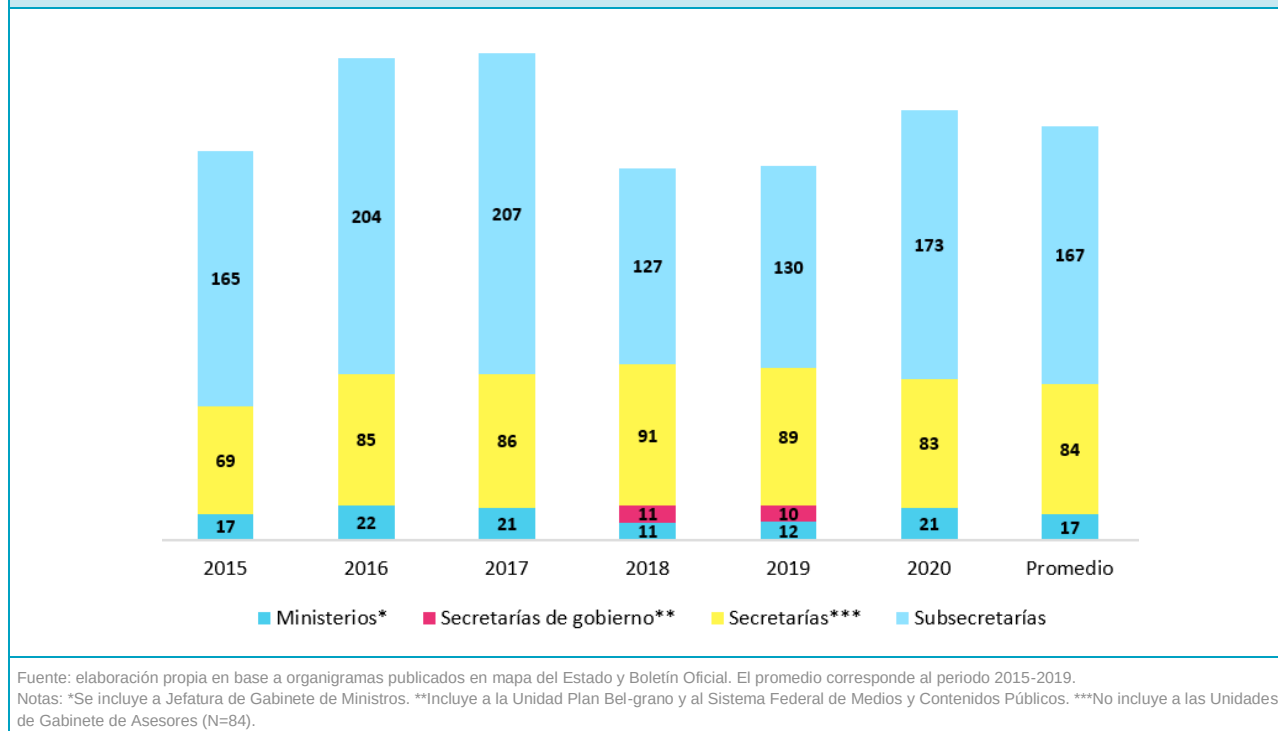
La transición de la administración gubernamental en diciembre de 2019 vino aparejada con una nueva reestructuración de la administración pública centralizada, con la jerarquización de 6 áreas que habían sido convertidas en secretarías de gobierno² (Ambiente y Desarrollo Sostenible; Salud; Turismo y Deportes; Cultura; Ciencia, Tecnología e Innovación; y Trabajo, Empleo y Seguridad Social) y la creación de 3 nuevos ministerios como el caso de Desarrollo Territorial y Hábitat, Mujeres, Género y Diversidad y Obras Públicas.

La cantidad de ministerios (21 incluyendo a la Jefatura de Gabinete de Ministros) y de secretarías (83) están en línea con el promedio del periodo 2015-2019 durante el gobierno de la coalición Cambiemos (**Gráfico 1**). Las mayores fluctuaciones se dieron a nivel de las subsecretarías: incrementaron un 33% respecto al momento previo al cambio de gobierno en diciembre de 2019, aunque continúan en un nivel inferior con respecto a diciembre de 2017, cuando promediaba el gobierno de Mauricio Macri.

Ante la configuración de una estructura público estatal nuevamente extendida, un primer punto a resaltar son las dificultades y desafíos de establecer mecanismos efectivos de coordinación horizontal y vertical a través de la Jefatura de Gabinete de Ministros -en rigor el organismo articulador desde el punto de vista político e institucional de la administración pública nacional - bajo un nuevo formato coalición gubernamental.

² En septiembre de 2018 fueron eliminados 10 ministerios que fueron absorbidos como secretarías de gobierno dentro de las órbitas de grandes estructuras ministeriales. La cantidad de ministerio pasó de 22 a fines de 2016 a 11 en el año 2019.

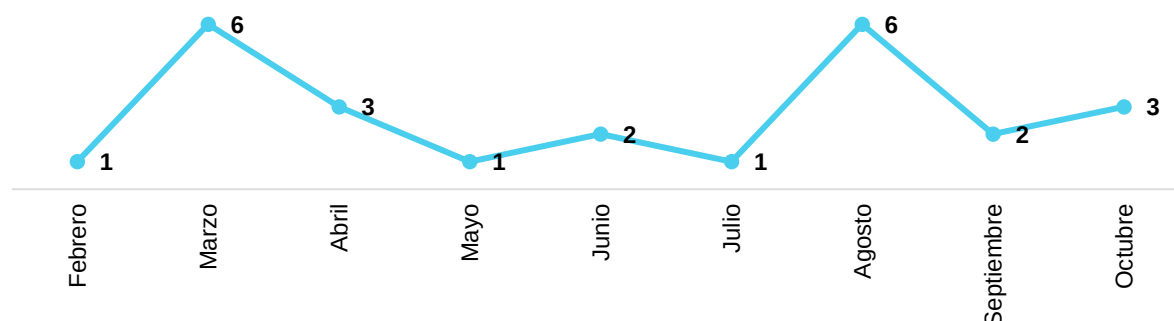
GRÁFICO 1. Evolución de la cantidad de cargos políticos de la APN central (2015-2020)



La dinámica política de coalición dentro de la nueva coalición de gobierno liderada por Alberto Fernández puede interpretarse como uno de los factores que describen y explican el ritmo de los procesos de rediseño y aprobación de estructuras burocráticas como así también la velocidad de las designaciones de los funcionarios políticos de mayor jerarquía y de aquellos rangos tecno-burocráticos (Mintzberg, 1994) con funciones ejecutivas que conforman la Alta Dirección Pública (ADP).

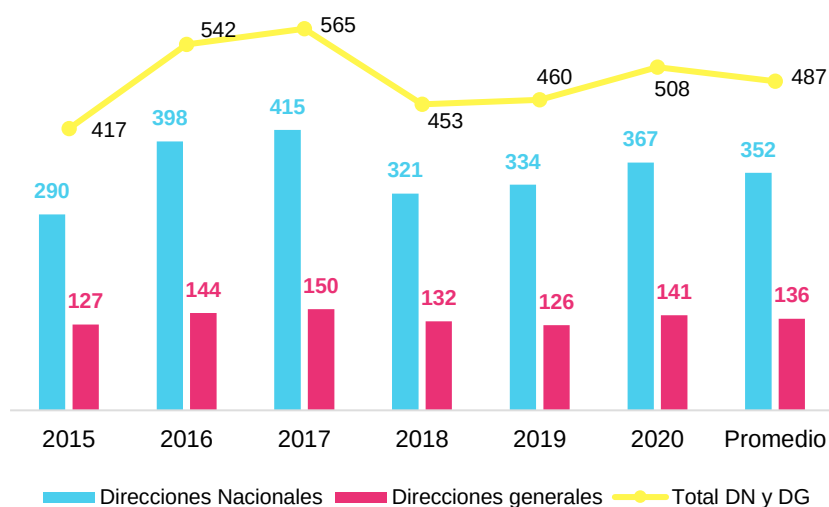
La aprobación de estructuras organizativas hasta segundo nivel operativo obedeció a un ritmo fluctuante propio del contexto de los primeros meses de gestión (**Gráfico 2**). Si bien durante los primeros meses se alcanzó la aprobación de casi un tercio de estructuras, con el inicio del ASPO el ritmo se desaceleró llegando a completarse la totalidad de estructuras recién a mediados de octubre con la aprobación de la de Jefatura de Gabinete de Ministros.

GRÁFICO 2. Cantidad de estructuras aprobadas por mes de gestión durante 2020



Fuente: elaboración propia en base a estructuras hasta segundo nivel operativo aprobadas y publicadas en Boletín Oficial.
 Nota: N=25 correspondiente a 21 ministerios con Jefatura de Gabinete de Ministros y a las 4 secretarías de Presidencia.

GRÁFICO 3. Cantidad de cargos directivos en la APN central (2015-2020)



Fuente: Elaboración propia en base a Mapa del Estado y publicación de estructuras organizativas en el Boletín Oficial.
 Notas: El promedio corresponde al periodo 2015-2019. La línea sobre las barras indica la suma de direcciones nacionales y generales para cada año.

Un análisis del espacio directivo público, a nivel de direcciones nacionales y generales muestra que la alta dirección pública en estos niveles se encuentra compuesta por 367 direcciones nacionales y 141 direcciones generales (**Gráfico 3**). La suma de ambas representa un aumento del 10% respecto al tamaño del espacio directivo de finales del gobierno de Mauricio Macri y se encuentra un 4% por encima del promedio para el periodo 2015-2019. Sin embargo, se mantiene por debajo de los niveles registrados para el primer año de gestión de Mauricio Macri en 2016.

La reconfiguración de la Alta Dirección Pública

En medio de una transición de gobierno y con una crisis socioeconómica severa acentuada por la emergencia de la pandemia del COVID, la ausencia de un espacio directivo público institucionalizado y constituido centralmente en base a criterios de mérito y trayectorias basadas en la *expertise* profesional y la vocación pública se vuelve más acuciante.

Especialmente en un contexto de alta incertidumbre que requiere coordinación, memoria institucional y rápida capacidad de despliegue de las burocracias públicas para implementar políticas públicas efectivas (Ansell et al., 2010; Christensen et al., 2016).

Como se observa en el **Gráfico 4**, en el año 2020 la configuración de la administración pública centralizada muestra un panorama similar a la tendencia creciente y consolidada de los últimos 30 años: un espacio directivo público -aquel conformado por direcciones nacionales, generales, simples y coordinaciones- sujeto casi exclusivamente a la discrecionalidad y los vaivenes de la política partidaria y la volatilidad de las estructuras organizacionales del Estado.

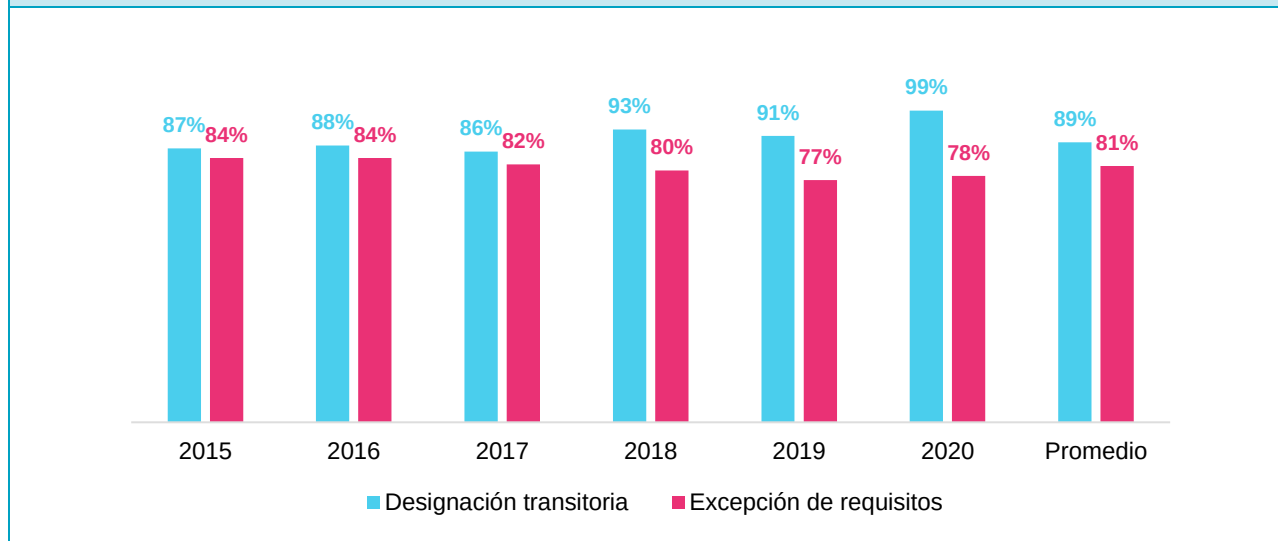
Durante el primer año de la gestión gubernamental de Alberto Fernández se observa que el espacio directivo en la APN central continúa designado casi en su totalidad (99%) de manera transitoria por un período de 180 días y con la excepción de requisitos profesionales y/o presupuestarios que están establecidos en el marco legal. Es el porcentaje más alto desde 2015 y 10 puntos por encima del promedio.

Esta situación da lugar a la conformación de una alta dirección pública muy inestable y con baja permanencia de aquellos cargos con funciones ejecutivas (Diéguez y Zuvanic, 2016; Diéguez et al., 2019) y explica la altísima proporción de directivos públicos (más del 90%) que es renovada con cada ciclo político que se inicia.

Si se considera por ejemplo la transición de gobierno ocurrida en diciembre de 2019, sólo 5% (13 de 273) 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 de Cambiemos.

Pero no solo eso: los altos niveles de rotación de los cargos del espacio directivo también se explican por los cambios ocurridos a nivel de los cargos políticos (ministerios y secretarías) al interior de una misma administración gubernamental.

GRÁFICO 4. Porcentaje de cargos directivos en direcciones nacionales y generales de la APN central designados de forma transitoria y con excepción de requisitos (2015-2020)



Fuente: Elaboración propia en base a decretos de designación publicados en Infoleg y Boletín Oficial hasta el 10 de diciembre.

Nota: Total de cargos ocupados de direcciones nacionales y generales a diciembre 2015 (N: 375), diciembre 2016 (N: 457), diciembre 2017 (N: 472), diciembre 2018 (N: 417), diciembre 2019 (N: 435) y diciembre 2020 (N: 368). No se consideraron aquellos cargos que se encuentran vacantes o que no hay datos sobre quién está en el cargo. El promedio corresponde al período 2015-2019.

Por ejemplo, de acuerdo a datos relevados para el período 2015-2019, sólo el 17% de los directores nacionales y generales designados al inicio de la gestión (total: 719) se mantuvo durante los cuatro años de duración del mandato presidencial (Gasparín et

En síntesis, el formato de designaciones discrecionales y bajo una modalidad transitoria que exceptúa la realización de los concursos de oposición y antecedentes estipulados por la propia ley de empleo público, impacta negativamente sobre la estabilidad de los cargos con funciones ejecutivas también al interior de una misma administración.

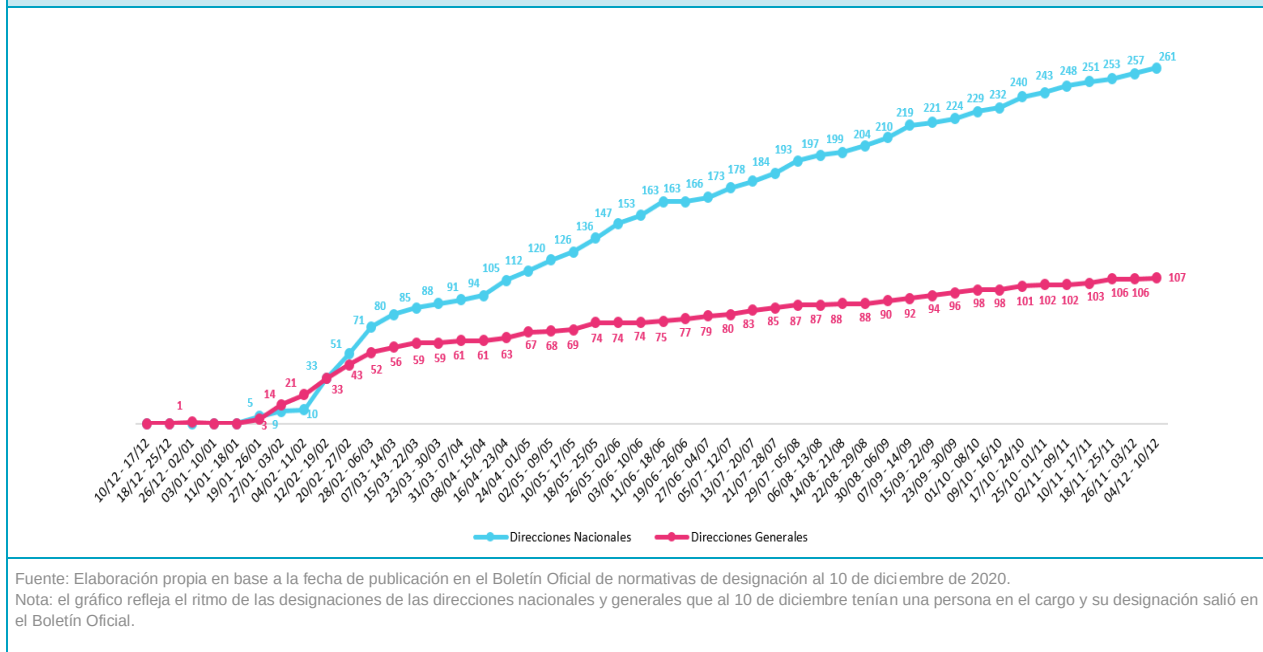
Asimismo, el proceso administrativo que implica el recambio de la mayor parte del espacio directivo ante una transición de gobierno genera otros problemas complementarios para el trabajo estatal.

Ello se debe a que se generan vacíos de liderazgo que muchas veces producen ineficiencia e inacción en los organismos públicos y dado que el proceso de designaciones es lento esto hace que muchos directores desempeñen sus tareas sin estar designados formalmente en sus cargos. Al analizar los cargos de direcciones nacionales y generales que al 10 de diciembre se encontraban ocupados y con designación formal, se estima que en promedio se demora 67 días desde que se designa al funcionario hasta que se publica la normativa de su designación en el Boletín Oficial.

Un análisis del proceso de designaciones de las direcciones nacionales y generales que conforman la Alta Dirección Pública desde el inicio de la gestión de Alberto Fernández hasta el mes de diciembre del 2020, permite identificar tres periodos distintos de la velocidad en el ritmo de las designaciones: un primer período entre la transición de gobierno y la emergencia de la pandemia, una segunda etapa con la reglamentación de aislamiento preventivo y obligatorio (ASPO) y una tercera fase con las disposiciones administrativas del distanciamiento social preventivo y obligatorio (DISPO).

Como muestra el **Gráfico 5**, durante las primeras siete semanas de gestión el ritmo de las designaciones de estas direcciones fue muy bajo (sólo 9 designaciones de direcciones nacionales y 14 de direcciones generales). Sin embargo, a finales de febrero y principios de marzo empezaron a acelerarse notablemente alcanzando para el segundo mes y medio de gestión a 71 direcciones nacionales y 52 direcciones generales.

GRÁFICO 5. Cantidad de designaciones de Direcciones Nacionales y Generales acumulada (diciembre 2019 - diciembre 2020)



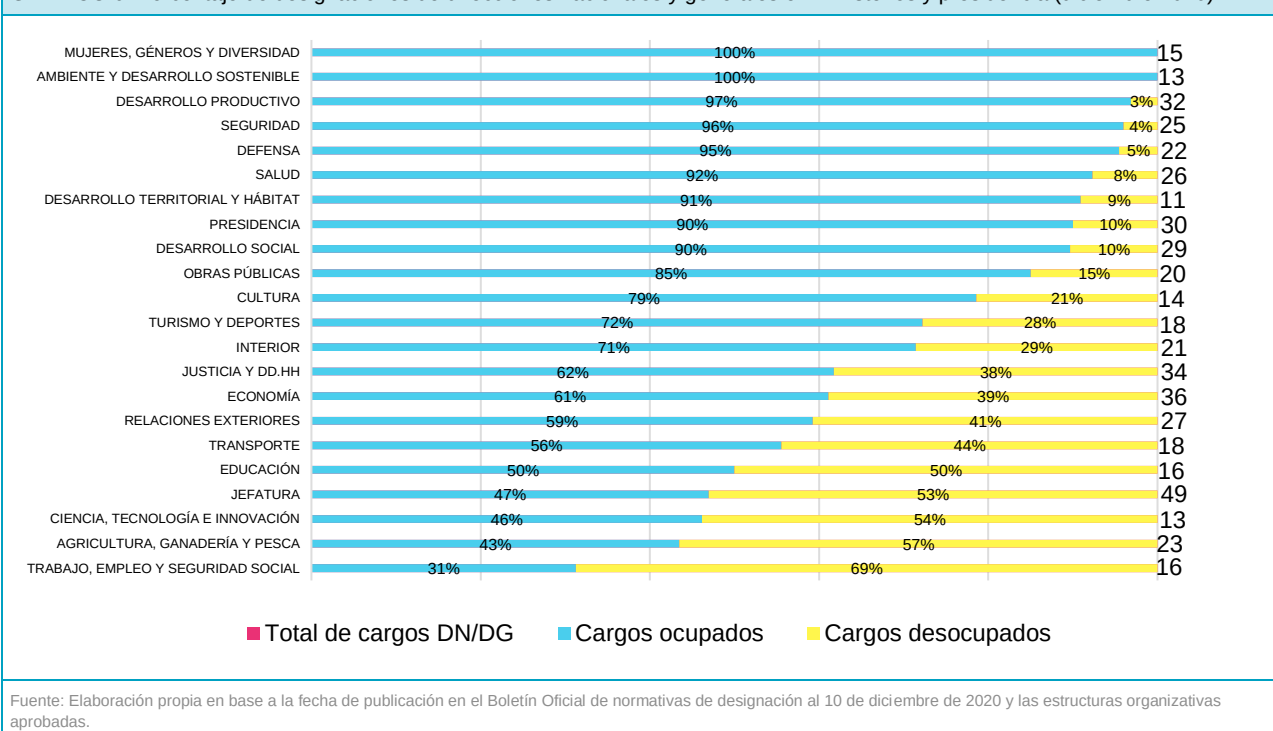
A pesar de que las designaciones continuaron en aumento, el establecimiento del ASPO a tres meses del inicio del nuevo gobierno dio lugar a un periodo marcado por la desaceleración de las designaciones que siguieron creciendo pero a un ritmo más progresivo.

Por su parte, con el inicio del DISPO, a pesar de que aún quedaban designaciones pendientes de efectuar, el espacio directivo de direcciones nacionales y generales se encontraba alcanzando una designación promedio aproximada del 70%.

En contraposición a lo sucedido con las designaciones de las direcciones nacionales y generales, el ritmo de designación de las secretarías, subsecretarías y unidades de gabinete de asesores tuvo su mayor crecimiento durante las primeras siete semanas de gestión y aunque continuó en alza durante el segundo mes y medio lo hizo a un ritmo más desacelerado. Hacia el 10 de diciembre de 2020, el 92% de los cargos de unidades de gabinete de asesores y el 94% y 95% de los cargos de secretarías y de subsecretarías, respectivamente, estaban formalmente designados.

De esta manera, a un año de iniciada la gestión, el espacio directivo de la APN central se encuentra en proceso de designación formal. En total se encuentran designados formalmente el 71% de los cargos de conducción en las direcciones nacionales (261 de 367) y el 76% en las direcciones generales (107 de 141). Si bien esto no implica que el resto de las direcciones en estos ministerios se encuentren carentes de liderazgo, sí implica ciertas limitaciones respecto a los procedimientos administrativos del Estado. El **Gráfico 6** muestra los porcentajes de designación de direcciones nacionales y generales para cada uno de estos ministerios.

GRÁFICO 6. Porcentaje de designaciones de direcciones nacionales y generales en ministerios y presidencia (diciembre 2020)



La economía política de estos procesos de designaciones nuevamente se explica en gran medida por la dinámica de cohabitación dentro de la nueva coalición de gobierno en un período de transición, acentuada luego por la emergencia de la pandemia.

Esta situación pone de relieve - una vez más - la incidencia crítica de contar con un espacio directivo profesional en la APN que contribuya a generar mayores capacidades para implementar políticas públicas que requieren horizontes institucionales de largo plazo. Pero también para mejorar las capacidades de respuesta del Estado al surgimiento de crisis cada vez más complejas y escenarios muy dinámicos y cambiantes.

El rol de la Alta Dirección Pública para un enfoque de calidad en el gasto público

La pandemia del COVID-19 significó la implementación de medidas fiscales, monetarias y financieras por parte de los diferentes gobiernos para mitigar los efectos sanitarios, sociales y económicos.

En el caso de Argentina, durante el año 2020, la administración gubernamental adoptó no menos de 30 medidas que involucran a diversas jurisdicciones de la Administración Pública Nacional. Estas incluyen una agenda de naturaleza amplia y bien diversa: desde la implementación y control de protocolos y procedimientos establecidos para el cumplimiento del Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio (ASPO), la provisión de insumos sanitarios para los prestadores de salud, la construcción de hospitales de emergencia, transferencias a trabajadores y grupos vulnerables (IFE), subsidios y créditos para empresas y a otros sectores sociales (ATP) y el apoyo al sistema de ciencia y tecnología.

La diversidad de medidas adoptadas deja en evidencia la complejidad y exigencias que el accionar estatal debió afrontar durante el año 2020. En forma simultánea, también expone a la luz las competencias limitadas con las que cuenta el Estado argentino en materia de planificación estratégica, coordinación multinivel, monitoreo y evaluación de impacto de las políticas públicas.

En tal sentido, resulta importante resaltar el análisis de la dimensión fiscal dentro de la administración pública nacional (APN) especialmente en materia de la rigidez que muestra la composición del gasto público. Para dar un ejemplo de ello, en el año 2019 el resultado fiscal fue deficitario en un 4% del PBI, el gasto público rígido llegó al 75% del gasto público total y el peso de los servicios de la deuda pública representó el 18% del total del gasto (Gasparín et al., 2020).

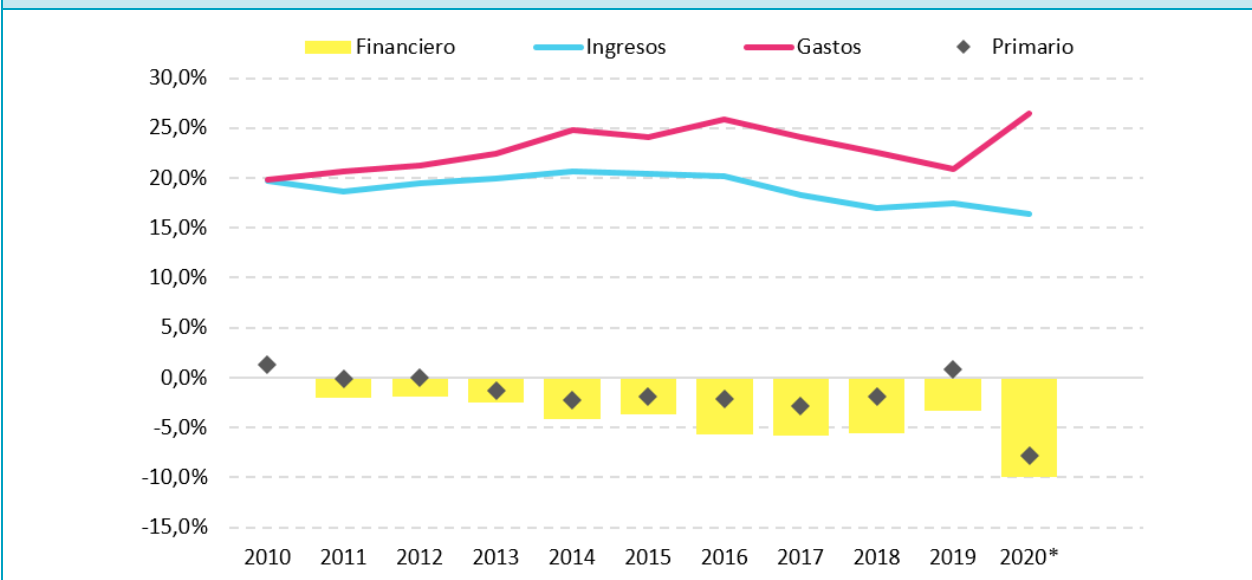
Con este legado fiscal, se estima que el paquete de medidas implementado por el gobierno para mitigar los efectos de la pandemia representa un gasto de aproximadamente el 2,7% del PBI y una disminución de recursos del 0,3% del PBI (OPC, 2020).

Como se observa en el **Gráfico 7**, en el año 2020, el incremento del gasto público en casi 5 puntos porcentuales pone nuevamente en primer plano la necesidad de contar con un espacio directivo público profesional que actúe como vaso comunicante y articulador entre las decisiones políticas de los ministros y la implementación de las políticas públicas por parte de las burocracias estatales.

Es precisamente la ADP quien aporta la direccionalidad estratégica en el diseño y, fundamentalmente, en la instrumentación, seguimiento y evaluación del accionar estatal.

Especialmente, en un contexto donde la emergencia sanitaria y los escenarios cambiantes requieren no solo del incremento de los recursos presupuestarios sino también de un enfoque de calidad preciso y asertivo que oriente las políticas públicas.

GRÁFICO 7. Evolución de los ingresos, gastos y resultado fiscal de la Administración Pública Nacional, como porcentaje del PBI



Fuente: elaboración propia.

Nota: el gasto es sobre el crédito devengado y los ingresos excluyen las transferencias de utilidades del BCRA.

* Los valores de los ingresos y los gastos para 2020 son preliminares, último dato disponible es 29 de diciembre. A su vez, el valor del PBI es una estimación propia para 2020.

Alta Dirección Pública y trabajo remoto: formatos burocráticos híbridos

Desde el comienzo de la pandemia y la sanción del ASPO, la Argentina como el resto del mundo se volcó en la medida que le fue posible al trabajo remoto. Aun cuando solo el 27% de los trabajos en el país tenía el potencial de realizarse a la distancia (Albrieu, 2020), se suspendieron provisoriamente muchas actividades, principalmente las que concentraban un gran número de personas interactuando en un mismo lugar.

El Estado no fue la excepción y, según datos de la Secretaría de Gestión y Empleo Público de la Nación (SGyEP), cerca del 70% de la Administración Pública Nacional adoptó la modalidad de trabajo remoto incluyendo trámites, gestiones y tareas presenciales que vinculaban al gobierno con la ciudadanía.

La información de gastos y contrataciones de emergencia, la solicitud de permisos y la publicación de acciones de gobierno se concentró principalmente en la modalidad digital, a través de portales web, aplicaciones móviles y en menor medida redes sociales, profundizando una tendencia creciente de los últimos años.

Un relevamiento efectuado en la Alta Dirección Pública por CIPPEC, UMET y CEDyAT entre los meses de julio y agosto (Diéguez et al., 2020), señala que los directivos públicos se apoyaron de forma predominante en la utilización del sistema de Gestión Documental Electrónica (GDE), para mantener el flujo de procesos de trabajo y la documentación de los expedientes a través de esta arquitectura digital.

Sin embargo, el 80% de los directivos consultados en la encuesta, afirma haber utilizado su teléfono personal para trabajar. Asimismo, el 68% utilizó su computadora personal y menos del 25% utilizó un dispositivo provisto por el Estado.

Esta situación ubica en primer plano un desafío crítico por partida doble. Por un lado, luego de un año del transcurso de la pandemia, sigue siendo necesario dotar de la infraestructura tecnológica adecuada a los empleados del Estado para el desempeño de sus tareas.

Por otro lado, pone la lupa sobre aspectos de carácter estratégico en torno a la seguridad informática, el manejo y administración de datos sensibles. El flujo de información en dispositivos, servidores y conexiones cuya seguridad no se encuentra supervisada ni garantizada por el Estado, implica un riesgo en la trazabilidad de las decisiones y en la confidencialidad de procesos sustantivos.

Según el relevamiento llevado adelante por la Oficina Nacional de Empleo Público (ONEP) entre abril y mayo del 2020, de 4.418 trabajadores estatales que desempeñan sus tareas con equipos de trabajo a su cargo, el 79% declaraba no contar con prácticas previas ni capacitaciones específicas en torno a procesos de trabajo remoto bajo esta modalidad de labores no presenciales. El 54% de ese conjunto de trabajadores, afirmaba experimentar también que la calidad de supervisión sobre sus equipos de trabajo se encontraba afectada o muy afectada.

Los datos específicamente sobre la ADP, coinciden con este análisis, profundizando algunos aspectos, como por ejemplo el aumento de la carga laboral como resultado de la modalidad de trabajo remoto para un 61% de los directivos públicos consultados.

Por otro lado, también se menciona como un desafío para los integrantes de la alta dirección pública la reducción de la calidad del trabajo, en gran medida debido a los factores de superposición de tareas laborales con las del hogar y del acceso desigual a

infraestructura vinculada a tecnologías de información y comunicación en los equipos de trabajo.

Si bien la situación epidemiológica es especialmente sensible para aquella población de empleados públicos que se encuentran dentro de la franja etaria de riesgo de 60 años o más, la administración pública nacional redujo cerca del 23% ese universo de trabajadores estatales en el período comprendido entre 2015 y 2019 a partir de la implementación de programas de retiros voluntarios y cesantías.

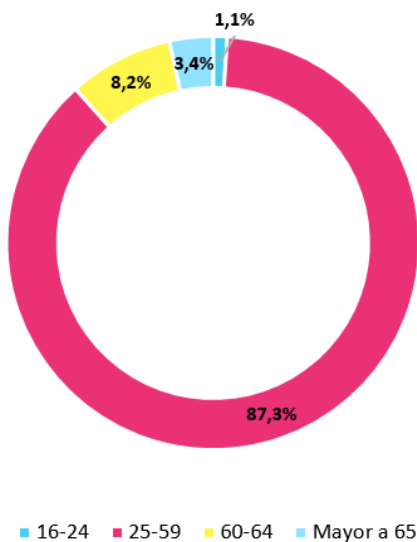
Como se observa en el **Gráfico 8**, la población de empleados públicos que forman parte de la población de mayor riesgo se ubica en torno al 11%, con un 3,4% de personas mayores a 65 años y un 8,2% de personas que se encuentran en la franja etaria entre los 60 y los 64 años de edad. Sobre este grupo de trabajadores estatales la modalidad de trabajo remoto emerge como la alternativa exclusiva para evitar los riesgos que supone llevar adelante tareas presenciales.

Asimismo, de acuerdo al último informe del Informe Trimestral de Empleo Público (ITEP, 2020), el 43% de los empleados públicos se concentra en la franja de 40 a 54 años y el promedio de edad de los integrantes de la ADP es de 46 años, mientras que el de Autoridades Superiores (titulares de ministerios, secretarías y subsecretarías) es de 51 años.

Esto implica una población relativamente joven con más del 87% del empleo contemplado en el CCTG – LMEP concentrado en la franja que va de 25 a 59 años y sobre la cual se recargan las tareas del hogar y de cuidado.

El conjunto de desafíos que plantean la combinación sincrónica de diferentes formatos de trabajo presencial y virtual dentro de las burocracias estatales, requieren de un abordaje multidimensional al momento de la planificación estratégica prospectiva de los escenarios de pospandemia.

GRÁFICO 8. Composición de las franjas etarias de empleados públicos en la APN comprendidos en el CCTG – LMEP (2020)



Fuente: Elaboración propia en base a la BIEP.
Nota: N=116.426

Los relevamientos efectuados durante el 2020 por la ONEP y CIPPEC, UMET CEDyAT aportaron evidencia para identificar áreas de oportunidad y procesos de mejora dentro del espacio directivo y precisar también algunos de los desafíos para la gestión de los entornos burocrático-administrativos en contextos de transición y pospandemia.

En tal sentido, retomamos parte de las recomendaciones de Dieguez et al. (2020), contemplando que la extensión de las modalidades de emergencia para el año 2021 conducen a reforzar los siguientes puntos:

- **Sensibilización y capacitación focalizada sobre nuevos formatos de trabajo remoto** contemplando las áreas de tecnologías de información y comunicación así como de habilidades blandas para conducir equipos. El bajo conocimiento de capacitaciones específicas por los directivos públicos lleva a intensificar los esfuerzos por difundir las guías generales y los programas específicos para formatos nuevos e híbridos de trabajo a la distancia y otras modalidades no presenciales
- **Planificación estratégica de nuevos entornos organizacionales y diseño de protocolos para el trabajo no presencial en la administración pública** con evidencia utilizando herramientas disponibles para la segmentación de trabajadores del Estado según criterios de riesgo y tareas prioritarias y sustantivas. Estudios recientes (Salas y Cosaka, 2020; ITEP, 2020) brindan un panorama claro a la hora de caracterizar el empleo público, sumado al insumo de la Base Integral de Empleo Público, (BIEP) para planificar la adaptación a modelos que integren tareas y actividades presenciales y remotas tomando en cuenta las áreas y organismos, pero también los perfiles y competencias de los emplea públicos.
- **Reingeniería de los procesos de trabajo**, tomando en cuenta que el grueso de directivos y trabajadores del Estado se concentra en la franja etaria que más tareas del hogar y de cuidado tiene a cargo. La decisión administrativa 1/2021 de Jefatura de Gabinete de Ministros implica un primer paso en este sentido, exceptuando del trabajo presencial a quienes tienen niños a cargo de 13 años o menos para dedicarse a su educación. Estas normativas permiten afrontar el trabajo remoto de una forma sensible a los contextos personales y del hogar. Estas reglamentaciones son especialmente sensibles al desarrollo de carrera de las personas que tienen niños o adultos a cargo.

Mujeres en los cargos superiores y en la Alta Dirección Pública

Con el inicio de la nueva gestión, uno de los temas principales que resonó en la agenda política del presidente Alberto Fernández estuvo relacionada con abordar las desigualdades por razones de género.

En esta línea, la creación del ministerio de Mujeres, Géneros y Diversidad constituyó un avance para la institucionalización de esta agenda marcando un punto de inflexión respecto a otros gobiernos teniendo a cargo la tarea de llevar adelante políticas integrales en materia de género, igualdad y diversidad. Sin embargo, la Administración Pública Nacional aún tiene desafíos pendientes en lo que respecta a la representación de mujeres hacia el interior de los cargos políticos (Ministerios, Secretarías y Subsecretarías) y de la ADP (Direcciones Nacionales y Generales).

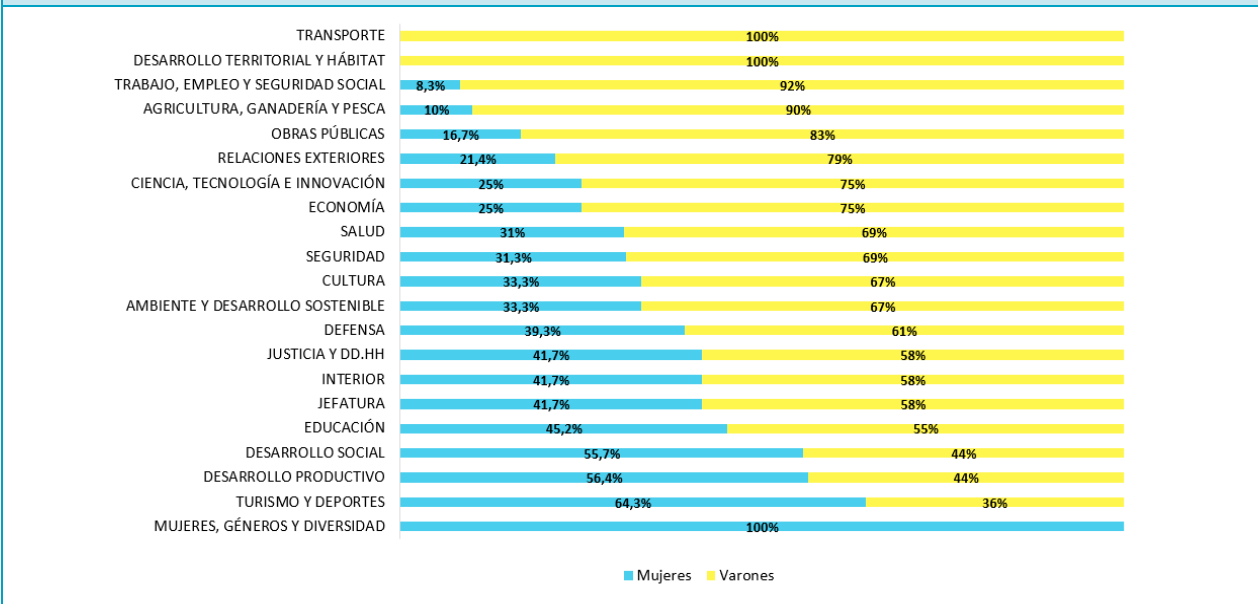
Respecto a los cargos ministeriales a diciembre 2020, había un total de 3 ministras sobre 21 ministerios. Si se lo compara con el último período del gobierno de Mauricio Macri, se registra un leve avance teniendo en cuenta que para 2019 había sólo 2 mujeres en un total de 11 ministerios y 9 secretarías de gobierno. Igualmente, la proporción de mujeres a cargo de ministerios aún registra niveles muy bajos.

Por su parte, los cargos políticos de la APN central (secretarías y subsecretarías) tuvieron un mayor incremento en la representación de mujeres. Sobre el total de cargos ocupados, pasaron de representar en promedio el 21% en 2019 al 34% en diciembre 2020. Tal como se observa en el **Gráfico 9**, sólo 4 ministerios tienen una representación promedio de mujeres superior al 50% mientras que 2 ministerios no presentan mujeres en cargos superiores.

Este aumento de participación de mujeres en los cargos superiores de la APN central también se registra, aunque en menor medida, en los cargos de ADP (direcciones nacionales y generales). Al analizar el universo de cargos ocupados en las direcciones nacionales y generales la proporción de mujeres que se registra a diciembre 2020 es de un 41% promedio mientras que en 2019 era de 38%. A diferencia de los cargos superiores, si se observa el **Gráfico 10**, la cantidad de ministerios que superan el 50% promedio de mujeres en estos cargos asciende a 7 y sólo 1 ministerio no cuenta con ninguna mujer.

Si bien en la actual gestión los datos de representación de mujeres en la Administración Pública Nacional centralizada muestran mejoras respecto a otros gobiernos, aún la proporción de mujeres se mantiene en niveles bajos. En particular, si se observa el porcentaje promedio de mujeres en direcciones nacionales y generales (41%) se puede ver cómo ese número va disminuyendo a medida que se asciende hacia los cargos de mayor jerarquía donde se refleja una menor participación de mujeres: 34% en secretarías y subsecretarías y 14% en ministerios.

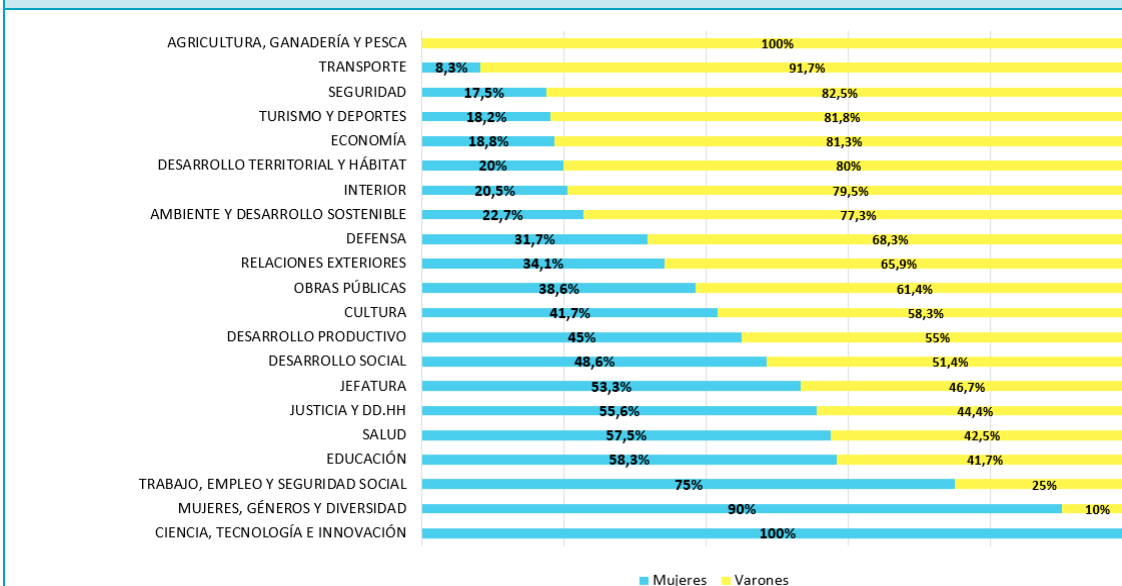
GRÁFICO 9. Porcentaje de mujeres y varones en cargos superiores (Secretarías y Subsecretarías) por ministerio al 10 de diciembre 2020



Fuente: Elaboración propia en base a la publicación en el Boletín Oficial de normativas de designación al 10 de diciembre de 2020

Nota: no se consideran cargos vacantes o sin designación oficial. Cargos ocupados de Secretarías N=78 y de Subsecretarías N=165

GRÁFICO 10. Porcentaje de mujeres y varones en cargos de ADP (Direcciones Nacionales y Generales) por ministerio al 10 de diciembre 2020



Fuente: Elaboración propia en base a la publicación en el Boletín Oficial de normativas de designación al 10 de diciembre de 2020.

Nota: no se consideran cargos vacantes o sin designación oficial. Cargos ocupados de Direcciones Nacionales N=261 y de Direcciones Generales N=107

Bibliografía

- Ansell, C., A. Boin y A. Keller (2010). "Managing Transboundary Crises: Identifying Building Blocks of an Effective Response System". *Journal of Contingencies and Crisis Management* 18 (4): 205 –217.
- Albrieu, R. (2020) Evaluando las oportunidades y los límites del teletrabajo en Argentina en tiempos del COVID-19. Buenos Aires: CIPPEC
- Christensen, T., P. Lægrend y L. H. Rykkja (2016). "Organizing for Crisis Management: Building Governance Capacity and Legitimacy". *Public Administration Review* 76(6): 887-897.
- Cosaka, C. y Salas, E. (2020) Descripción y análisis del Personal de la Administración Pública Nacional. Una primera aproximación. En Diego Pando (comp.) *La Administración Pública en tiempos disruptivos*.
- Diéguez, G., J. Rubio y L. Zuvanic (2019). Reformas para jerarquizar la dirección pública y mejorar la gestión del Estado. Metas estratégicas para transformar la Argentina. Buenos Aires: CIPPEC.
- 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.
- Gasparín, J., J. Rubio, L. Aruanno y G. Diéguez (2020). GPS del Estado. Radiografía y balance de la Administración Pública Nacional 2015-2019. Documento de Políticas Públicas N° 219. Buenos Aires: CIPPEC.
- Gasparín, J. (2020). Las cuentas públicas de la Administración Pública Nacional en tiempos de COVID-19. Documento de Políticas Públicas. Buenos Aires: CIPPEC
- ITEP (2020) Informe Trimestral de Empleo Público, Año 2, n°3, junio 2020.
- Mintzberg, H. (1994) The fall and rise of strategic planning en *Harvard Business review* Vol. 72, No. 1, p.107-114.
- Rubio, J. & 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.
- Zuvanic, L. y G. Diéguez (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 N°181. Buenos Aires: CIPPEC.
- 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.



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

Acerca de los autores

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 de proyectos del Programa de Gestión Pública de CIPPEC

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

Para citar este documento:

Diéguez, G. y González Chmielewski, D. (febrero 2021). *La Alta Dirección Pública estatal en 2020*. Transición gubernamental, volatilidad organizacional y desafíos del trabajo remoto en modelos burocráticos híbridos. Buenos Aires: CIPPEC.

[illegible]

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 Informes de CIPPEC buscan presentar y difundir el trabajo que los programas realizan en el marco de sus proyectos con socios del sector público, privado y de organismos internacionales.

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.

www.cippec.org



@CIPPEC



@CIPPEC



/cippec.org



/cippec