

Administraciones públicas provinciales en la pospandemia

Nuevos formatos de vinculación remota y digital entre el Estado y la ciudadanía

Resumen

Gonzalo Diéguez

Demian González

Chmielewski

Amalia Peralta

Desde el comienzo de la pandemia, las administraciones públicas en Argentina se vieron enfrentadas al desafío de trasladar el trabajo a la modalidad remota. Durante 2020, relevamientos de la Secretaría de Gestión y Empleo Público de la Nación y de CIPPEC arrojaron números similares respecto a la modalidad remota de trabajadores y trabajadoras del Estado y personal directivo en torno al 70%. Sin embargo, más de la mitad de las personas que trabajan en el Estado nacional se encuentran nucleadas en el área metropolitana de Buenos Aires. Por su parte, las administraciones públicas provinciales tuvieron distintas realidades epidemiológicas y contextos laborales diferentes entre sí y respecto del Estado nacional.

Para analizar los desafíos y las oportunidades de la pandemia, el trabajo remoto en los Estados provinciales y las transformaciones de políticas públicas, el programa de Gestión Pública de CIPPEC llevó a cabo una encuesta para relevar la experiencia del personal directivo y sus equipos de trabajo durante 2020 y 2021 en la modalidad de trabajo remoto y formatos híbridos. El trabajo se basa en las dimensiones analíticas de tecnologías de gestión, reglamentaciones, aspectos individuales y aspectos del equipo de trabajo a cargo de cada persona directiva en ese contexto.

Sobre una muestra de 549 personas de los espacios directivos de las administraciones provinciales, se encontró un contexto distinto al relevamiento nacional llevado a cabo durante el 2020. Mientras que, a nivel nacional, el trabajo a distancia fue implementado de forma más inmediata y global, en las provincias se mantuvo, en mayor medida, la presencialidad: diferencia que se vio pronunciada con el correr de los meses y las etapas del aislamiento por el COVID-19.

En las provincias, los directivos y las directivas dependieron de la infraestructura tecnológica estatal en igual medida que de plataformas no oficiales para las comunicaciones. Uno de los desafíos comunes al análisis realizado a nivel nacional fueron los desafíos en materia de tareas domésticas, tanto de cuidado como de mantenimiento. En este sentido, en las provincias, la distribución de género para estas tareas fue similar a lo acontecido en el ámbito nacional e implicó más tiempo de dedicación para mujeres que para varones. Este fenómeno explica también parte de la carga de tareas sumadas al trabajo remoto desde el hogar y su peso relativo en la percepción de las personas encuestadas a la hora de valorar la calidad y la dificultad del trabajo a la distancia.

En las cinco provincias que formaron parte del presente relevamiento se encontraron contextos distintos, pero desafíos y oportunidades similares. En paralelo con el trabajo remoto, en estas provincias se encontró un conjunto de políticas transformadoras del vínculo entre Estado y ciudadanía en distintos niveles, como el de realización de trámites y consultas, así como en la gestión interna de las administraciones públicas, que plantean oportunidades a ser replicadas en otras jurisdicciones.



Este documento fue elaborado por el Programa Gestión Pública, en la búsqueda de aportar evidencia, informar el debate en torno a las modalidades alternativas de trabajo en las administraciones públicas provinciales, con el objetivo de enriquecer una nueva agenda de innovación pública.

Los nuevos formatos de trabajo remoto e híbrido en los Estados, impuestos por la pandemia, tanto para equipos de trabajo como para directivos y directivas públicas, marcan un rumbo de mayor trabajo sobre plataformas y dispositivos digitales, además de un avance marcado en la incorporación de tecnologías de información y comunicación en la gestión pública. Los desafíos comunes de coordinación, mejora de la infraestructura tecnológica y sistemas de gestión y la necesidad de capacitación articulada a nivel nacional traen una oportunidad para fortalecer las herramientas de abordaje del trabajo remoto, pero también se convierten en necesarias para el pase a la presencialidad. Al mismo tiempo, sirven de catalizador para la digitalización y mejora continua de procesos internos y servicios públicos en las provincias argentinas.



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

Desde 2020, la pandemia implicó la extensión del trabajo remoto a todas las actividades económicas a nivel global. Argentina fue uno de los siete países que durante ese año elaboró y sancionó una ley de trabajo remoto y trabajo a la distancia –luego de seis meses de aislamiento social preventivo y obligatorio– sumándose a los más de quince países de la región que reglamentaron esa modalidad o presentaron proyectos de ley con esa finalidad (Cardozo & Bulcourf, 2020). La ley 27.555 equipara el trabajo remoto con las condiciones del trabajo presencial y compatibiliza la jornada laboral con las tareas de cuidado, en pos de otorgarle prioridad a estas y destacar la centralidad de la temática en la agenda pública.

Investigaciones recientes (Scheingart et al., 2021) señalan que la administración pública tuvo una tasa de reconversión a la modalidad remota de mediana a alta durante los primeros dos trimestres de la pandemia, con un 18% interanual para el segundo trimestre de 2020 y un 15% para el tercero. Aunque la reconversión a la modalidad remota fue mayor para los sectores de servicios y educativos, la administración pública experimentó uno de los mayores avances a nivel interanual. Según estimaciones del Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS), el personal directivo público se encuentra entre los que mayores posibilidades de moverse a la modalidad de trabajo remoto tienen (Bonavida Foschiatti & Gasparini, 2020).

Específicamente la Administración Pública Nacional (APN), desde el 20 de marzo de 2020 pasó a realizar gran parte de sus operaciones diarias, provisión de servicios y áreas de gestión a la modalidad de trabajo remoto. De acuerdo con relevamientos de la Secretaría de Gestión y Empleo Público de la Nación (DGDCP, 2020) y un trabajo previo elaborado por CIPPEC (Diéguez et al., 2020), entre 2020 y 2021, más del 70% de quienes trabajan en el Estado realizaron las tareas laborales desde sus hogares.

Según datos de la Base Integrada de Empleo Público (BIEP) de abril de 2021, casi la mitad de las personas que se desempeñan en la APN se localiza en el territorio que comprende a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) y la provincia de Buenos Aires. Esto supone que la otra mitad de la dotación de personal estatal está distribuida a lo largo y ancho de todo el territorio nacional y estuvo alcanzada por situaciones epidemiológicas diversas y distintas entre sí.

En términos absolutos, el Sector Público Argentino -que comprende a la Nación, provincias y municipios- abarca más de 3.850.000 de personas, el 66% de las cuales pertenece a la órbita de las administraciones públicas provinciales (APP), según datos del Ministerio de Trabajo de la Nación. Esta proporción mayoritaria del empleo público se corresponde con los principales sistemas de gestión educativa, sanitaria y de seguridad pública, a cargo de las administraciones gubernamentales subnacionales. En este contexto, sin duda, resulta pertinente explorar las condiciones de trabajo remoto de los trabajadores y las trabajadoras estatales más allá de las fronteras de la APN.

Este documento presentará los resultados obtenidos de una encuesta realizada entre agosto y octubre de 2021 en las APP de provincias pertenecientes a regiones representativas y diversas de Argentina: Chaco, Entre Ríos, Mendoza, Río Negro y Tucumán. El trabajo se despliega en cuatro secciones. El primer apartado describe en detalle la metodología desplegada en el relevamiento, tomando en cuenta los principales conceptos y dimensiones de análisis. Luego, en el segundo apartado, se describen y explican los principales resultados de la encuesta según cada dimensión analítica. En el tercer apartado se vuelcan los principales hallazgos y los desafíos identificados para la gestión pública provincial en el contexto de la pospandemia, así como varias políticas implementadas en las APP, que representan un punto de no retorno en la gestión y en el vínculo entre gobiernos y ciudadanía. Finalmente, las conclusiones aportan perspectivas futuras respecto de formatos de trabajo remoto, híbrido y presencial en las administraciones públicas.

Metodología

Herramientas de recolección de información

Para obtener datos cuantitativos por provincia acerca de las modalidades de trabajo desde el comienzo de la pandemia, además de la experiencia del personal directivo y sus equipos de trabajo, se instrumentó una encuesta entre el 20 de agosto y el 8 de octubre de 2021 mediante un formulario web autoadministrado y anónimo. Contó con 52 preguntas distribuidas en cuatro dimensiones que permitían analizar tanto las pautas del gobierno provincial para el trabajo a distancia, como la experiencia de directivos y directivas y los equipos de trabajo a su cargo:

1. **Infraestructura tecnológica.** El interés principal de esta dimensión es conocer los componentes utilizados por quienes integran las APP para realizar sus tareas laborales de forma remota. Estos incluyen desde plataformas de conectividad y gestión hasta los dispositivos desde los que se conectaron para llevar adelante el trabajo, sea desde sus hogares o las oficinas públicas. Esta dimensión de análisis indaga sobre los inconvenientes surgidos en la instrumentación y realización de la modalidad remota/híbrida de trabajo y pretende identificar los procesos de trabajo de carácter administrativo, requeridos para la interacción con los equipos de trabajo y la gestión del entorno institucional de las burocracias estatales.
2. **Marco normativo y reglamentario.** Analizar los instrumentos legales de la implementación del trabajo remoto y las modalidades híbridas requiere abordar el conjunto de reglamentaciones en base a las cuales el personal directivo desempeñó el conjunto de sus funciones y tareas en los contextos de Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio (ASPO) y, posteriormente, Distanciamiento Social Preventivo y Obligatorio (DISPO). Esta dimensión indaga esencialmente las diferentes modalidades de trabajo adoptadas por los y las agentes desde el comienzo de las restricciones hasta la actualidad, identificando particularidades y diferencias entre el nivel nacional y las diferentes provincias.
3. **Ámbito personal y doméstico.** Esta dimensión busca relevar y sistematizar cómo los y las agentes estatales percibieron los impactos del trabajo remoto en su vida extralaboral. El foco principal estuvo puesto en las tareas de cuidado y mantenimiento del hogar y su impacto específico en cada uno de los géneros. En el caso de las tareas de cuidado, la encuesta indaga acerca de las personas a cargo de quien realizó la encuesta, así como la dedicación a las tareas de su cuidado. En cuanto a las tareas de mantenimiento, estas implican la dedicación y carga de tareas como limpieza y otras tareas propias del hogar.
4. **Trabajadores y trabajadoras a cargo.** La mayoría del personal directivo lidera equipos de trabajo de distinto tamaño y complejidad. A través de esta dimensión, se busca indagar en el impacto que produjo el formato de trabajo remoto en los equipos, así como en las herramientas de comunicación y capacitación con las que contaron. Esta sección solo fue respondida por aquellas personas a cargo de equipos de trabajo. Del total de agentes relevados/as, el 62% coordina equipos de trabajo de entre 1 y 20 personas y el 5% equipos de más de 100 agentes.

La información obtenida en la encuesta nutrió una segunda etapa del relevamiento compuesta por cinco entrevistas semiestructuradas con funcionarios/as y agentes públicos/as de las áreas de tecnología y de recursos humanos de cada una de las provincias. Las entrevistas fueron realizadas con posterioridad a la obtención de los datos del relevamiento cuantitativo. Con ellas se pretendió contrastar y complementar la encuesta, abordando en profundidad las particularidades y capilaridades del proceso que cada una de las APP enfrentó a lo largo de todo el período atravesado por la pandemia.

Finalmente, se tuvo en cuenta una diferencia fundamental entre trabajo remoto y teletrabajo. Las medidas tomadas para prevenir la proliferación de contagios implicaron modificaciones marcadas en el desenvolvimiento de las tareas de quienes participan en

las APP. El paso vertiginoso de la presencialidad al formato remoto e híbrido de las tareas laborales cotidianas, en la gran mayoría de los organismos de los Estados, conllevó un cambio ineludible en los procesos de trabajo y las herramientas que les dan sustento.

A lo largo de este documento se hace referencia a las nuevas modalidades de trabajo impulsadas al interior de las administraciones públicas como trabajo remoto, tomando en cuenta tanto la inmediatez de la implementación de formatos a la distancia e híbridos de forma imprevista como el alcance y las condiciones del trabajo del personal directivo y sus equipos en el contexto de emergencia. Aunque sean conceptos íntimamente vinculados y sus fronteras sean difusas, se evita el uso del término teletrabajo. Esta denominación de teletrabajo, en línea con las definiciones recuperadas por la OIT (2011; 2020), implica la realización del trabajo a distancia –ya sea en el domicilio de la persona o en un lugar ajeno a los establecimientos provistos por la parte empleadora– y la adopción de una forma de organización del trabajo mediante la utilización de las tecnologías de comunicación e información (TICs).

En el caso de las APP, la característica distintiva de la nueva modalidad laboral fue la restricción de su desarrollo dentro de los espacios usuales de trabajo. Esto no implicó el paso deliberado y planificado a nuevas formas de despliegue y organización de las tareas mediante la incorporación de herramientas tecnológicas. Tampoco incluyó necesariamente la provisión de dispositivos y componentes claves para garantizar el funcionamiento eficaz de las estructuras organizativas y la fluidez de coordinación e intercambio entre diferentes agentes y áreas: marco que no equipara los recursos disponibles, el ambiente y la infraestructura con los del trabajo en condiciones de normalidad.

Caracterización de la muestra

El universo de análisis se compone de 2.919 agentes, del cual, como se observa en la **Tabla 1**, se obtuvo una muestra de un total de 549. Las provincias participantes fueron: Chaco, Entre Ríos, Mendoza, Tucumán y Río Negro y su selección respondió a dos criterios. En primer lugar, se mantuvo cierta diversidad geográfica para comprender jurisdicciones con realidades epidemiológicas distintas a la zona metropolitana de Buenos Aires. En segundo lugar, se buscó alcanzar la diversidad política de los poderes ejecutivos provinciales, haciendo partícipes a algunas provincias alineadas al color político nacional, así como a otras con representaciones locales y opositoras.

Los elementos de identificación de los y las agentes fueron la función ejecutiva dentro de la APP, la edad y el género. Si bien las funciones ejecutivas relevadas variaron según cada provincia, respondiendo a la heterogeneidad en la estructura organizativa de las

Provincia	Función ejecutiva	Universo total	Total de respuestas
Chaco	Director/a Director/a General Jefe/a de Departamento	735	131
Entre Ríos	Director/a Subdirector/a Jefe/a de Departamento	1003	162
Mendoza	Jefe/a de Departamento Subdirector/a	528	89
Río Negro	Gerentes Jefe/a de Departamento Jefe/a de División Coordinador/a de División	473	111
Tucumán	Director/a	180	56
Total	-	2919	549

Fuente: elaboración propia en base a nóminas de agentes aportadas por las provincias para la encuesta.

mismas, se abordó siempre el espacio directivo conector de la decisión de la función pública y la implementación de políticas públicas en el nivel de los trabajadores y las trabajadoras de los Estados provinciales. Entonces, aunque no siempre responden a las mismas denominaciones, siempre se habla del mismo escalafón directivo dentro de las estructuras provinciales.

El rango etario mayoritario entre los y las encuestadas es de 41 a 50 años, quienes representaron el 37% de la muestra, seguidos del rango que va de 51 a 60 años, con el 33%. Las personas de entre 31 y 40 años representaron el 19%, un 8% corresponde a personas mayores de 60 años y un 3% a personas de entre 18 y 30 años. La composición de género es de 55% de mujeres, 45% de hombres y un 0,5% no binario.

Análisis de los principales resultados obtenidos

Infraestructura tecnológica

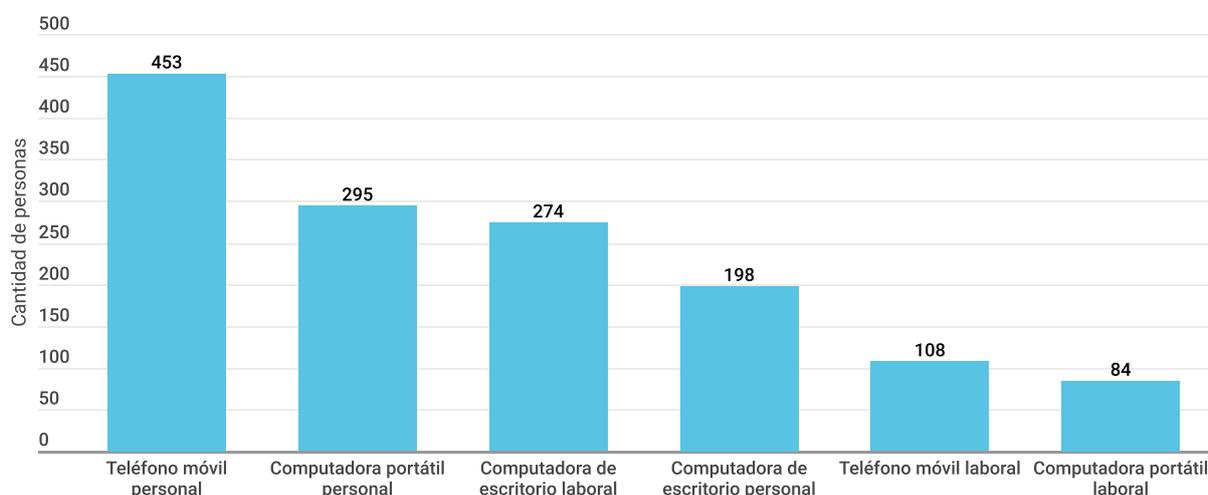
Componentes: ¿Qué plataformas y dispositivos usaron los agentes públicos para trabajar en forma remota?

A partir de los resultados obtenidos, queda en evidencia que el repliegue de la administración pública al trabajo remoto se hizo principalmente en base a dispositivos tecnológicos personales. El 83% (453) de las personas encuestadas afirma haber utilizado el teléfono móvil personal como herramienta de trabajo. Por otra parte, el 54% (295) afirma haber utilizado la computadora portátil personal para realizar sus tareas. Llama la atención que el 50% (274), casi la mitad de los y las agentes encuestados/as, sostiene que utilizó la computadora de escritorio laboral, ubicada en las oficinas públicas. Esto puede leerse como el primer indicio de un hecho que los datos posteriores denotan: los altos niveles de presencialidad registrados por parte de la dirección pública durante la pandemia. Los dos dispositivos menos utilizados fueron el teléfono móvil laboral (20%) y la computadora portátil laboral (15%).

El análisis de los dispositivos debe complementarse con el de las plataformas y los sistemas más utilizados por las y los agentes públicos/as para realizar trabajo remoto. Los tres componentes más ampliamente señalados fueron los servicios de mensajería de WhatsApp o Telegram (77%), el mail institucional (71%) y el mail personal (66%).

GRÁFICO 1

Dispositivos utilizados para el trabajo remoto (agosto-octubre 2021)



Fuente: elaboración propia en base a datos de la encuesta. N=549. Valores no acumulativos, respuesta de selección múltiple.

Mendoza es la única provincia en que los grupos de WhatsApp o Telegram no fueron los servicios de mensajería más utilizados: allí se impuso el mail institucional con el 91%. Al mismo tiempo, es la provincia con el mayor porcentaje de uso del sistema de gestión electrónica de expedientes (SGE): el 87% de los y las agentes consultados/as indicaron que para realizar trabajo remoto utilizaron este sistema. Por su parte, Chaco es otra de las provincias que presenta un porcentaje alto de uso, con el 65%. En contraste, Tucumán presenta un porcentaje de uso del 29% del SGE, seguida de Entre Ríos (38%) y Río Negro (45%).

Esta variación notoria entre las provincias en los niveles de uso de las diferentes plataformas da cuenta de puntos de partida y grados diferenciales de incorporación de estos elementos en los momentos previos a la pandemia. Es de esperar que aquellas provincias que ya contaban con los sistemas en funcionamiento presenten niveles de implementación más altos.

Los problemas de conexión fueron, ampliamente, los más señalados por las personas encuestadas (43%), seguidos de aquellos relacionados con dificultades técnicas con la computadora (20%). Estos obstáculos abren el debate sobre cuáles deberían ser los servicios brindados, solventados y garantizados en el caso de que el trabajo remoto y la modalidad híbrida se tornen formatos extendidos dentro de la administración pública.

Al preguntarles si encontraron dificultades para el desarrollo normal de sus tareas laborales bajo la modalidad remota, el 76% respondió que no, dando cuenta de que, si bien su implementación se dio de forma reactiva a una situación excepcional, la adaptación pudo hacerse y no terminó resultando dificultosa en la gran mayoría de los casos. Las cifras que arrojan los casos de Mendoza y Río Negro evidencian este fenómeno: un 11% y 18%, respectivamente, sostuvieron haber encontrado dificultades en este sentido. No obstante, a su vez, estos niveles son más altos en Chaco (26%), Entre Ríos (30%) y Tucumán (30%).

Normativa

ASPO y DISPO: ¿Bajo qué modalidad trabajaron las administraciones provinciales?

La implementación de las figuras de ASPO y DISPO, creadas a raíz de la pandemia, condicionó el desarrollo de casi la totalidad de las actividades que conocemos. La extensión de modalidades de trabajo híbridas y remotas se acompasó a la evolución de las diferentes situaciones epidemiológicas y las restricciones consecuentes en la circulación.

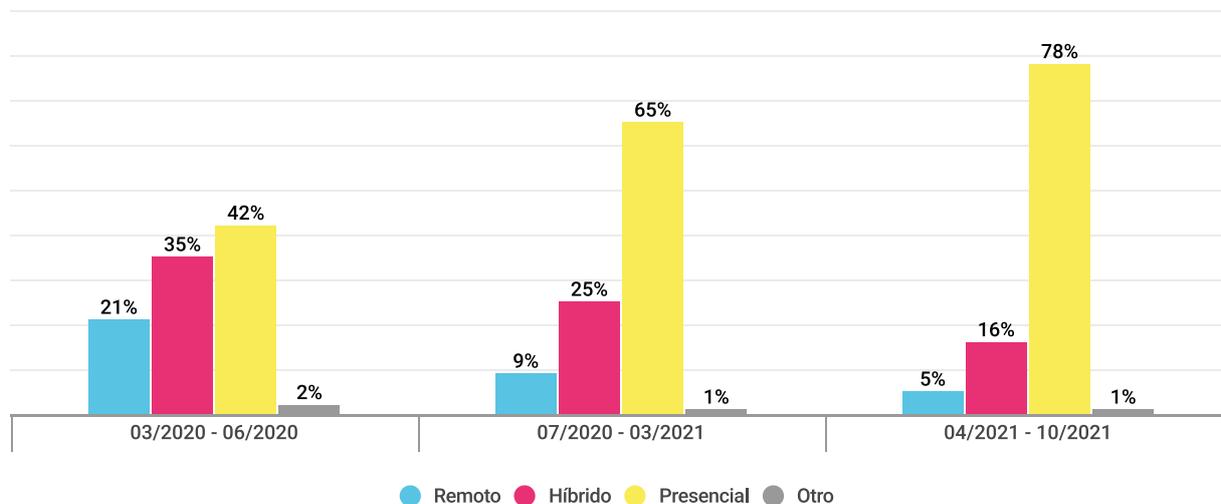
En una primera etapa, el ASPO tuvo vigencia nacional y fue la única figura que rigió y restringió la circulación desde el 20 de marzo del 2020 hasta el mes de junio del mismo año. Producto de ello, durante ese período, las provincias analizadas tuvieron los niveles más bajos de presencialidad registrados desde el comienzo de la pandemia, en el período analizado, alcanzando el 42%. El análisis más detallado por provincias presenta cierta homogeneidad: en Tucumán (50%), Entre Ríos (49%), Chaco (47%) y Río Negro (41%). Se destaca el caso de Mendoza, con el nivel más bajo de presencialidad (17%), siendo, a la vez, la provincia que presentó el mayor nivel de trabajo híbrido (44%) y remoto (38%) en este período. El sostenimiento de la actividad presencial en meses de fuertes restricciones puede ser explicado, en parte, por el bajo nivel de circulación del virus en dichas provincias.

A partir de junio del 2020, con la entrada en vigencia del DISPO, comenzó una nueva etapa para las provincias en la que se flexibilizaron las restricciones de acuerdo a la evolución sanitaria propia. Tanto Río Negro como Tucumán implementaron esta figura desde su entrada en vigencia, mientras que Chaco optó por hacerlo en agosto, y Mendoza y Entre Ríos, en septiembre. Esta situación encontró cierta correspondencia con los resultados de la encuesta, que muestran un aumento marcado del trabajo presencial en todas las provincias analizadas, el cual alcanzó a un 65% promedio a partir de mediados de 2020.

Durante este período, cuatro de las cinco provincias tuvieron un 20% más de presencialidad que en la etapa anterior: Entre Ríos y Tucumán lideraron con porcentajes del 73% y 70%, respectivamente, seguidos por Chaco, que obtuvo un 65%, y Río Negro con 61%. En el caso mendocino el salto fue mucho más notorio: mientras que durante la primera etapa el nivel de presencialidad se ubicó en casi el 17%, a partir de una mayor flexibilización escaló a 51%.

GRÁFICO 2

Modalidad de trabajo de las direcciones públicas en las APP, por períodos, entre 2020-2021



Fuente: elaboración propia en base a datos de la encuesta. N=549.

El aumento de la presencialidad tuvo como consecuencia la caída de las modalidades híbrida y remota. Sin embargo, es destacable el mantenimiento de la modalidad híbrida, sobre todo en Mendoza, donde la caída solo fue de cuatro puntos. Esta evolución de las modalidades de trabajo en las administraciones públicas provinciales fue acompañada por situaciones epidemiológicas dispares desde julio del 2020 a marzo del 2021, pero con un patrón general caracterizado por picos de casos de COVID-19 durante la primavera y una baja considerable durante los meses de verano. A pesar de la heterogeneidad epidemiológica, el aumento de la presencialidad en detrimento de modalidades alternativas atravesó a las cinco provincias.

Por último, se estudió la evolución de la presencialidad desde mayo de 2021 hasta el momento del relevamiento en los meses de agosto a octubre de 2021. En esta etapa, aún con un registro de contagios elevado en junio y julio, la modalidad presencial siguió fortaleciéndose hasta alcanzar, en promedio, el 78%, porcentaje que también dio cuenta de la mejoría de la situación epidemiológica y del avance de la vacunación durante los últimos meses. Nuevamente, esto se tradujo en la caída de las demás modalidades: solo un 5% de las personas encuestadas expresaron haber trabajado de forma remota, mientras que un 16% tuvo una modalidad híbrida, proceso que no presentó grandes diferencias entre las provincias analizadas: en todas las jurisdicciones analizadas el trabajo presencial osciló entre el 72% (Mendoza) y el 82% (Río Negro). A su vez, esta última provincia fue la que mayor porcentaje de trabajo remoto mostró con un 9%, entre mayo y octubre de 2021, mientras que Mendoza y Chaco sostuvieron la modalidad híbrida con el 22% y el 19%, respectivamente.

En los tres períodos analizados, los niveles de presencialidad aumentaron si consideramos solo a aquellas personas que lideran equipos de trabajo (447 agentes). Durante el período que cubre desde abril hasta octubre de 2021, el 81% de ese grupo trabajó desde los edificios públicos, mientras que sólo el 3% cumplió tareas de forma remota, con diferencias similares en los períodos anteriores entre quienes trabajaron en forma remota o presencial. Estos datos indican que quienes tienen personas a cargo trabajaron en forma presencial en mayor medida que el resto.

Del ámbito doméstico

Tareas de cuidado y mantenimiento del hogar

Una de las medidas más extendidas para prevenir la circulación del COVID-19, en paralelo al cierre de espacios como clubes y centros comunitarios, fue la suspensión de las clases presenciales para educación inicial, primaria y secundaria. En este contexto, en aquellos

hogares con niños y niñas en edad escolar, se debió repensar el esquema de cuidados a nivel intrafamiliar. Las tareas de mantenimiento, tales como la limpieza, cocina y la reparación de bienes de uso cotidiano, también se vieron incrementadas: los hogares se constituyeron como escenarios de una mayor cantidad de actividades. Sumado a esto, y debido a las restricciones en la circulación, las trabajadoras domésticas remuneradas no pudieron seguir realizando sus tareas con normalidad.

Un relevamiento previo a la pandemia y focalizado en América Latina señala que son las mujeres quienes más tiempo dedican a las tareas domésticas –38 horas semanales frente a 16 en el caso de los varones– en una región, que, en línea con este registro, presenta la mayor brecha de género en lo que refiere a la participación y acceso al mercado de trabajo entre géneros (Bustelo et al., 2019).

En Argentina, relevamientos del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) señalan que las mujeres dedican 6,4 horas promedio por día al trabajo doméstico no remunerado y este número desciende a 3,4 en el caso de los varones (INDEC, 2013). Durante 2021 se realizó la Encuesta Nacional de Usos del Tiempo y sus resultados preliminares (INDEC, 2021) siguen la misma línea. La situación de las mujeres se ve afectada en función de si participan de hogares con personas que requieren cuidados o no: su participación en la ocupación baja cuando en el hogar hay demandantes de cuidado. En el caso de los varones no se registra el mismo impacto: si analizamos solo aquellos hogares con demandantes de cuidado, los niveles de ocupación se mantienen.

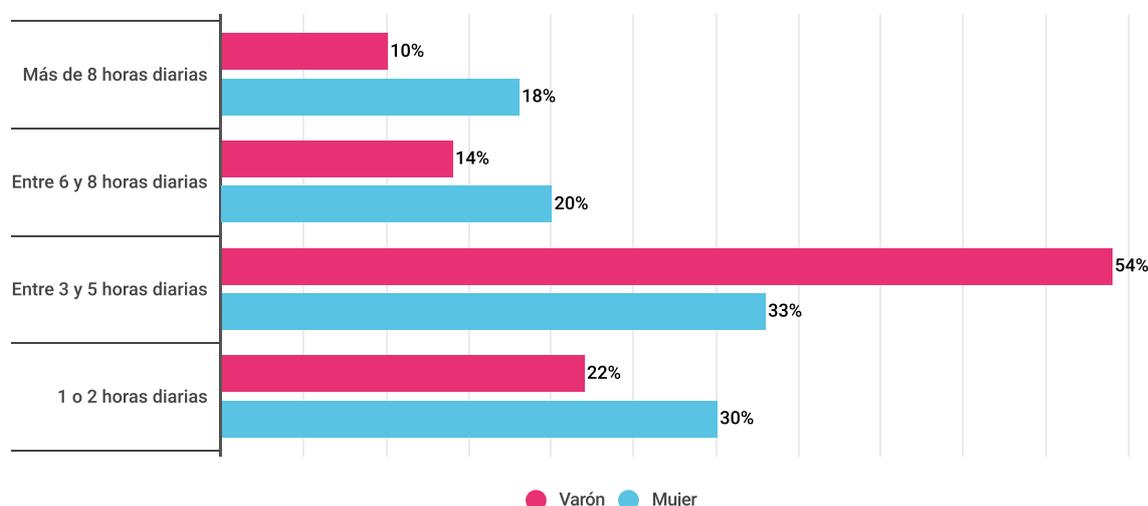
Entonces, el aumento de la carga de tareas domésticas y las estrategias de absorción que cada hogar desarrolló en el marco de la pandemia deben ser leídos a la luz de la distribución desigual de las mismas entre géneros.

Según los datos obtenidos en la presente encuesta, el 84% de las mujeres se reconocieron a ellas mismas como las principales cuidadoras y mantenedoras del hogar, mientras que un 42% de los varones atribuyó ese rol a sí mismo. Entre las provincias los niveles son similares, aunque Tucumán y Río Negro muestran una brecha entre géneros más acentuada. En los siguientes gráficos puede observarse cómo se distribuyen las mujeres y los varones en función de la cantidad de horas dedicadas a las tareas de cuidado (**Gráfico 3**) y de mantenimiento del hogar (**Gráfico 4**).

En ambos casos observamos que la distribución porcentual de mujeres supera la de los varones en las franjas de dedicación de 6 o más horas. Para el caso de las tareas de mantenimiento del hogar, las mujeres también superan a los varones en la franja de entre 3 y 5 horas diarias, lo que no se replica para las tareas de cuidado.

GRÁFICO 3

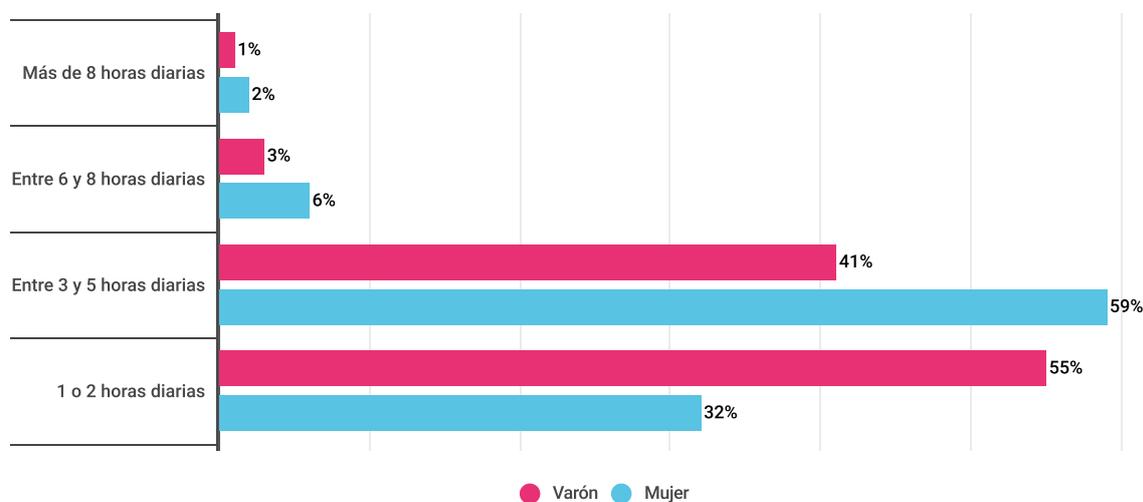
Horas dedicadas a las tareas de cuidado de personas, según género (agosto-octubre 2021)



Fuente: elaboración propia en base a datos de la encuesta. N=309 (solo aquellas personas que realizan tareas de cuidado).

GRÁFICO 4

Horas dedicadas a las tareas de mantenimiento del hogar según género (agosto-octubre 2021)



Fuente: elaboración propia en base a datos de la encuesta. N=549

Estos resultados señalan, en términos generales, que las mujeres dedican una mayor cantidad de horas que los varones tanto a las tareas de cuidado como a las tareas de mantenimiento del hogar. Se evidencia así la importancia de contemplar las tareas que están contenidas dentro de la gran etiqueta del trabajo doméstico no remunerado. De esta manera el debate se amplía y complejiza a partir de la posibilidad –y necesidad– de pensar intervenciones que apunten a paliar la disparidad en lo que refiere a las horas dedicadas al cuidado y mantenimiento del hogar.

Carga y calidad del trabajo remoto

El 48% de las personas encuestadas sostuvo haber sentido un aumento en la carga de trabajo durante los meses de ASPO y DISPO. En paralelo, el 43% indicó que su carga de trabajo se mantuvo igual y solamente un 8% afirmó sentir que se redujo la carga de trabajo. A su vez, al ser consultadas sobre la calidad de su trabajo, solo un 16% consideró que la calidad de su trabajo y de su equipo aumentó, mientras que el 45% sostuvo que se redujo. En suma, a pesar de que la gran mayoría de las y los agentes percibió que su carga de trabajo aumentó o se mantuvo igual, eso no se tradujo en un aumento en la calidad percibida sobre los resultados: casi la mitad de los y las agentes sostuvo que la calidad del trabajo se redujo.

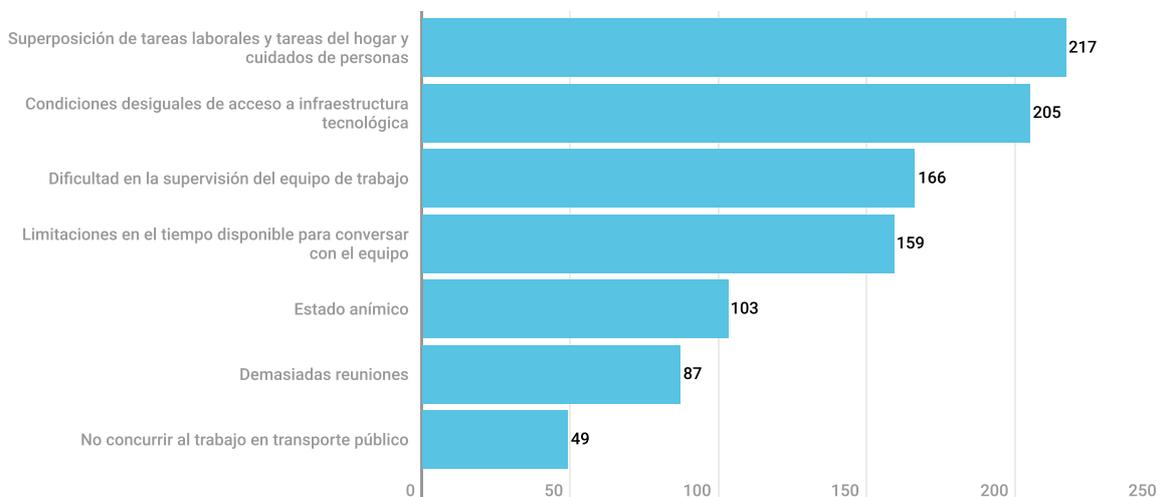
Los y las agentes encontraron tres razones principales del impacto negativo de la modalidad remota sobre su trabajo diario: la superposición de tareas laborales con las del hogar y el cuidado de personas; las condiciones desiguales de acceso a la infraestructura tecnológica y, en tercer lugar, la dificultad para la supervisión del equipo de trabajo, a lo que se le agrega las limitaciones de tiempo disponible para conversar con el equipo. La afectación del estado anímico fue otro elemento recuperado, como así también la alta carga de reuniones. Algunos/as agentes señalaron un aspecto positivo del trabajo remoto: no concurrir al trabajo en transporte público (**Gráfico 5**).

En una primera observación, estos resultados dirigen la atención al hecho de que las tareas de cuidado y mantenimiento del hogar fueron las más difíciles de conciliar con las asignaciones laborales, tareas a las que, como vimos anteriormente, las mujeres dedicaron más tiempo que los varones. Esta evidencia refuerza la necesidad de pensar en la regulación del trabajo remoto con perspectiva de género para evitar la reproducción de desigualdades preexistentes.

Por otra parte, las condiciones desiguales de acceso a la infraestructura tecnológica aparecen como un aspecto con impacto considerable en el desenvolvimiento del trabajo remoto. La respuesta a la pandemia fue reactiva por parte de las provincias y carente de una planificación previa. En muchos casos, tanto la disponibilidad de dispositivos tecnológicos como el acceso a servicios de calidad que garanticen una conectividad eficaz

GRÁFICO 5

Motivos de los impactos del trabajo remoto en la calidad del trabajo (agosto-octubre 2021)



Fuente: elaboración propia en base a datos de la encuesta. N=549. Valores no acumulativos, respuesta de selección múltiple.

fueron problemas centrales a la hora de trabajar bajo esta modalidad. Al mismo tiempo, esta situación se vio agravada por el paso de las actividades escolares a la virtualidad en aquellos hogares con niñas y niños en edad escolar.

En tercer lugar, la dificultad de supervisión de los equipos de trabajo es otro aspecto ampliamente recuperado por los y las agentes. Aquellas personas que coordinan grupos y asignan tareas contaron con el desafío adicional de tener que tejer y sostener canales de comunicación, seguimiento y supervisión de sus equipos.

Personas trabajadoras a cargo

Capacitaciones

En materia de capacitaciones, los resultados de la encuesta reflejan un nivel de preparación bajo de parte de los trabajadores y las trabajadoras que permitiera dar continuidad a las actividades de la administración pública en el traslado a la modalidad remota. El 79% de quienes participaron de la encuesta y cuentan con personal a cargo manifestaron que sus equipos de trabajo no tuvieron ningún tipo de capacitación para la realización de sus labores desde sus hogares. En contraste, apenas un 16% contestó que los trabajadores y las trabajadoras bajo su responsabilidad recibieron algún tipo de capacitación.

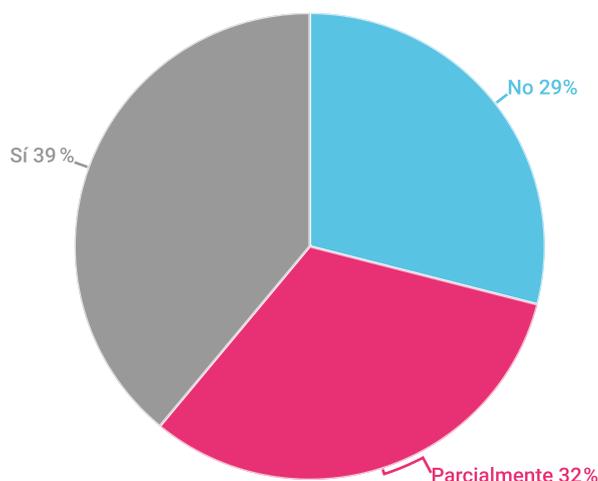
En la desagregación por provincias, Tucumán lidera los números con un 35%, mientras que Chaco, Mendoza, Entre Ríos y Río Negro se ubican con el 21%, 14%, 10% y 7%, respectivamente. Son valores bajos y similares a los obtenidos entre trabajadores y trabajadoras de la APN en 2020 (Dieguez et al., 2020).

En las cinco provincias, la mayoría de las capacitaciones estuvieron a cargo de áreas específicas del gobierno provincial (73%), mientras que en un 28% estas fueron llevadas adelante por el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) y el Instituto Provincial de Administración Pública (IPAP). Si analizamos provincia por provincia, ordenadas según la cantidad de capacitaciones, este patrón se mantiene: Tucumán fue la que mayor nivel de formación tuvo, la cual estuvo en manos de áreas específicas del gobierno provincial en un 84% y en manos de INAP e IPAP en un 16%; en Chaco, la formación se distribuyó en partes iguales entre ambas opciones; Mendoza arrojó un 88% y 13%, respectivamente y, en el caso de Río Negro esta se dio en un 60% y un 40%, respectivamente.

Entre Ríos presenta la particularidad de que todas las capacitaciones fueron llevadas a cabo por áreas del gobierno provincial y, más específicamente, en el marco de un plan de

GRÁFICO 6

Consideraciones en torno a la posibilidad de mantener formato de trabajo remoto en el futuro de la administración pública provincial



Fuente: elaboración propia en base a datos de la encuesta. N=447 (Solo personas con trabajadores/as a cargo)

capacitaciones provincial que se lleva adelante desde la Dirección de Recursos Humanos. Esta es la única provincia del estudio que carece de un IPAP. Si bien se presenta como excepción en el análisis de este documento, deja de serlo cuando se observa al resto del país: solo ocho provincias tienen un IPAP, entre las que se encuentran Chaco, Catamarca, Tucumán, Río Negro, Mendoza, Buenos Aires, Jujuy y Santiago del Estero.

Este dato denota cómo las APP llevaron adelante el trabajo remoto con recursos eminentemente propios, tanto en lo que refiere a dispositivos e infraestructura como en la formación y adaptación del capital humano en un contexto de emergencia. Esto fue posible, en gran medida, por la activación de los recursos locales y las capacidades estatales instaladas en cada APP.

El futuro del trabajo remoto

De cara al futuro, las consideraciones en torno a las distintas modalidades de trabajo implementadas durante la pandemia se repartieron prácticamente en tercios. Mientras que el 39% de las personas está de acuerdo con mantener un formato de trabajo remoto, un tercio prefiere volver parcialmente a la presencialidad en un formato híbrido y, por último, el tercio restante se inclina por retomar el trabajo presencial (**Gráfico 6**).

Este dato cobra sentido y se enriquece en diálogo con varios de los elementos emergentes en las entrevistas realizadas con funcionarios/as y agentes públicos/as de las áreas de tecnología y de recursos humanos de cada una de las provincias, quienes coincidieron en la posibilidad y oportunidad de mantener modalidades híbridas y remotas de trabajo.

Si bien la presencialidad parece imponerse como el formato predominante de trabajo a raíz de la flexibilización de las medidas de restricción a la circulación en una fase de la pandemia que se presume última o al menos avanzada, los y las agentes provinciales señalaron que el uso obligado de ciertas herramientas evidenció que era posible facilitar procesos de trabajo mediante el uso de dispositivos tecnológicos y sistemas. El elemento más señalado fue el del servicio que posibilitan las plataformas para realizar videollamadas, lo que permite eliminar los tiempos destinados a movilidad facilitando así la coordinación de reuniones laborales.

Hallazgos complementarios: ¿hacia una nueva agenda de innovación pública?

Las provincias diseñaron e instrumentaron diferentes mecanismos para continuar funcionando de cara a la ciudadanía en contexto de emergencia. Entre 2019 y 2021, Mendoza triplicó la cantidad de trámites realizados de manera virtual por parte de la ciudadanía, lo que tuvo como correlato una disminución en el caudal de atenciones telefónicas y presenciales. Mientras que en 2019 se realizaron cerca de 52.000 trámites en forma presencial, en 2021 este número descendió a 32.750. Contrariamente, los trámites virtuales pasaron de haber sido 29.130 en 2019 a 98.100 en octubre de 2021. Durante los primeros meses de ASPO, la administración pública de esta provincia dio de alta más de 3.500 conexiones VPN (red privada virtual, por sus siglas en inglés) que permite la conexión remota de varios dispositivos en una red.

Por su lado, la provincia de Entre Ríos incorporó una plataforma digital para solicitar turnos con el objetivo de facilitar la organización de la atención ciudadana en diferentes áreas de gobierno. A su vez, esta provincia se encuentra en proceso de incorporación de sistema de gestión electrónica de expedientes. Por su parte, la provincia de Tucumán amplió el número de trámites que es posible realizar en forma online y a los que se puede acceder desde la “Guía de Trámites”, lo que posibilitó que más de 600 gestiones se hagan de forma más sencilla y accesible vía web.

Dentro de la innovación de procesos, cada una de las administraciones gubernamentales adaptó los mecanismos de atención ciudadana al contexto de pandemia así como también las formas de organización de trabajo. De las provincias relevadas para el presente documento, dos casos se destacan por su particularidad.

Por un lado, en Chaco se desarrolló un *chatbot* para la atención de preguntas y respuestas automáticas que, a través de una plataforma, cuenta con un asistente en línea al que es posible contactar mediante WhatsApp. Este mecanismo de atención sigue activo en la actualidad y canaliza gran parte de la interacción y la atención ciudadana. Mientras que en 2019 la modalidad principal de atención era la presencial, a través de la cual se canalizaron 92.082 interacciones, en 2021 solo se realizaron 8.526 atenciones por esa misma vía. El *chatbot*, por su parte, canalizó un total de 81.433 interacciones.

En Río Negro se elaboró un protocolo de regreso al trabajo presencial de la Administración Pública consensuado entre los gremios, personal de salud pública, la Secretaría de Trabajo y la Secretaría de la Función Pública, que fue aprobado mediante una Resolución de la Secretaría de Trabajo y elaborado con el objetivo de regular el regreso incremental a la presencialidad de la administración pública. Este protocolo incluye indicaciones para el cuidado de la salud en contexto de pandemia, pero también contempla aspectos relacionados con el cuidado de niñas y niños en edad escolar. Lo novedoso de este protocolo radica en dos aspectos: su carácter consensuado entre los diferentes actores, lo que facilitó su implementación una vez aprobado, y el paso adelante hacia la regulación normativa de los procesos de trabajo remoto dentro de la provincia.

Más allá de los niveles altos de regreso a la presencialidad durante el primer trimestre del 2022 por parte de las administraciones públicas provinciales, un tercio de los/as consultados/as con personas a cargo que conforman el espacio directivo en las cinco provincias relevadas considera que es posible la continuidad de instancias y formatos de trabajo híbrido o remoto. Más de la mitad considera la posibilidad de integrar las herramientas desplegadas durante el trabajo remoto al trabajo presencial.

Muchas de las herramientas desarrolladas durante la pandemia son consideradas como puntos de inflexión hacia el interior de las burocracias estatales. Estas herramientas constituyen un insumo valioso respecto de la modalidad previa a la pandemia, tanto para los formatos presenciales como híbridos, habiendo incorporado pautas de trabajo con determinados consensos y mecanismos mediante los cuales se facilitan y mejoran procesos que hacen al funcionamiento de las administraciones públicas provinciales, tanto en la gestión interna como respecto de la ciudadanía.

Reflexiones finales

Este documento se propuso hacer un recorrido federal para recuperar la diversidad de adaptaciones que las administraciones gubernamentales provinciales desarrollaron frente a las condiciones impuestas por la pandemia. Se buscó identificar problemas comunes y realidades particulares, con el fin de componer un mapa con los principales desafíos y oportunidades si se piensa el futuro de los formatos presenciales e híbridos de trabajo en la administración pública.

La emergencia sanitaria generó un estrés especial sobre el sector público, el cual tuvo que adaptarse a una modalidad de trabajo nueva y responder a la emergencia pública. En este contexto, el espacio directivo tuvo y tiene un rol central, tanto en el nivel de gobierno nacional como en administraciones provinciales, a la hora de implementar políticas públicas decididas por quienes tienen cargos en la función pública y desarrolladas por quienes trabajan en las distintas dependencias públicas.

El paso abrupto de una modalidad de tareas presenciales a un formato remoto dejó en evidencia las dificultades y disparidades en torno a la disponibilidad de infraestructura tecnológica y herramientas digitales –tanto plataformas como dispositivos– adecuadas para el correcto desenvolvimiento de las tareas en las burocracias públicas.

La adaptación al trabajo remoto en la mayoría de las APP relevadas fue esencialmente reactiva y poco planificada. Existió un alto grado de dependencia de dispositivos tecnológicos personales para llevar adelante las tareas y comunicarse. Los resultados obtenidos dan cuenta de puntos de partida y grados diferenciales de incorporación de plataformas tales como el SGE en los momentos previos a la pandemia. Este punto abre una ventana de oportunidad para pensar la implementación de políticas de cooperación y coordinación vertical con el gobierno de nivel federal en materia de desarrollo y mantenimiento de la infraestructura tecnológica, así como de las estrategias de sensibilización y capacitación orientadas específicamente a las capacidades directivas.

En el marco de una instancia remota de trabajo, la compatibilización de las tareas laborales con las tareas de cuidado y mantenimiento del hogar fueron un punto de especial conflicto señalado por las y los agentes encuestados/as. La diferencia de impacto y peso que la reorganización de los hogares tiene sobre los géneros es un elemento a tener en cuenta, principalmente si se piensa impulsar regulaciones que tiendan a promover formatos híbridos o remotos de trabajo.

La carga de tareas y desarrollo de procesos bajo una modalidad presencial estuvo, en mayor medida, puesta sobre aquellos perfiles directivos que se encontraban con equipos de trabajo a su cargo. La dificultad de supervisión y coordinación de los equipos de trabajo fue un aspecto ampliamente recuperado y configura otro de los grandes desafíos para pensar la transición a formatos presenciales e híbridos de trabajo.

La capacitación en competencias digitales y en formas de gerenciamiento que permitan a personas que ejerzan la dirección pública y sus equipos adaptarse –mezclando el trabajo a distancia con el presencial– sigue siendo un punto a fortalecer y un área de oportunidad tanto en la esfera gubernamental nacional como provincial, en un contexto de vuelta a la presencialidad casi absoluto.

Algunas de las herramientas desarrolladas e incorporadas al trabajo cotidiano de las administraciones públicas provinciales durante la pandemia pueden pensarse como insumos clave para el rediseño, la mejora y facilitación de ciertos procesos que hacen al funcionamiento de las administraciones públicas provinciales, principalmente a su interacción con la ciudadanía, pero también puertas adentro en el regreso a la presencialidad.

Bibliografía

Bonavida Foschiatti, C. y Gasparini, L. (2020). *El impacto asimétrico de la cuarentena*. Documentos de Trabajo del CEDLAS N° 261, abril, 2020. CEDLAS-FCE-Universidad Nacional de La Plata.

Bustelo, M., Suaya, A. y Viollaz, M. (2019). *El futuro del trabajo en América Latina y el Caribe: ¿Cómo será el mercado laboral para las mujeres?* Banco Interamericano de Desarrollo.

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

DGDCP. (2020). *Valoraciones sobre el impacto de la adaptación al trabajo remoto en la APN*. Dirección de Gestión y Desarrollo de Carrera del Personal de la Nación, Buenos Aires.

Diéguez, G., González Chmielewski, D. y Zuvanic, L. (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.

INDEC. (2013). *Encuesta Anual de Hogares Urbanos*. Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. Buenos Aires.

INDEC. (2021). *Encuesta Nacional de Uso del Tiempo, resultados preliminares*. Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. Buenos Aires.

OIT. (2011). *Manual de buenas prácticas en teletrabajo*. Oficina Internacional del Trabajo, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Unión Industrial Argentina. 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.

Schteingart, D., Kejssefman, I. y Pesce, F. (2021). *Evolución del trabajo remoto en Argentina desde la pandemia*. Documentos de Trabajo del CEP XXI, N° 5, Centro de Estudios para la Producción XXI - Ministerio de Desarrollo Productivo de la Nación.

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), posgrado 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) y magíster en Políticas Públicas (Universidad Torcuato Di Tella).

Amalia Peralta

— Analista del Programa de Gestión Pública de CIPPEC

Licenciada en Sociología (Universidad de Buenos Aires) y maestranda en Economía Urbana (Universidad Torcuato Di Tella).

Proceso de calidad

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 Alberto Bonifacio, Alejandro Estevez y Noemí Pulido, quienes colaboraron en ese proceso.

Agradecimientos

Los autores y la autora agradecen a los/as funcionarios/as y equipos de trabajo provinciales que ayudaron a la recolección de información a través de la encuesta: Mariela Dolce, subsecretaria de Modernización del Estado de la provincia del Chaco; Lucrecia Escandón y Mariano Maffei, secretaria de Modernización del Estado y subsecretario de Modernización Administrativa de la provincia de Entre Ríos, respectivamente; Ignacio Barbeira y Mariana Lima, subsecretario de Gestión Pública y directora General de Recursos Humanos de la provincia de Mendoza, respectivamente, Liliana Arriaga, secretaria de la Función Pública de la provincia de Río Negro, Julio Saguir y Lorena Acuña, secretario de Gestión Pública y Planeamiento y directora de Innovación de la provincia de Tucumán, respectivamente.

Así como en su edición nacional durante 2020, Diego Pando, director del Núcleo de Gestión Pública de la UMET, Lucas Pussetto, director académico del I+E, y Fabián Ruocco, director ejecutivo de CEDyAT, contribuyeron al diseño del formulario e implementación de la encuesta. Finalmente, se agradece especialmente a Emilia Kaczmarczyk, Asistente del programa de Gestión Pública de CIPPEC, quien contribuyó a la recolección y sistematización de información sobre las provincias analizadas.

Para citar este documento:

Diéguez, G., González Chmielewski, D. & Peralta, A. (julio de 2022). *Administraciones públicas provinciales en la pospandemia*. Documento de Política Pública N°242. 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.

