

TELETRABAJO: HACIA UNA SOLUCIÓN HÍBRIDA

Maximiliano Campos Ríos

Licenciado en Ciencia Política (UBA) y Magister en Administración y Políticas Públicas (UdeSA). Realizó estudios de posgrado en la Universidad de Delaware (Beca Fulbright) y en la Universidad de Georgetown, ambas en Estados Unidos. Es profesor e investigador en la Universidad de Buenos Aires y en varias universidades en asignaturas de grado y posgrado. Actualmente es consultor de organismos internacionales.

Resumen

El teletrabajo ha demostrado su utilidad en la pandemia, sin él la Administración Pública no hubiera podido funcionar como efectivamente sucedió. La experiencia local e internacional estaría demostrando que la adaptación del teletrabajo marcha hacia un formato híbrido, es decir un tiempo presencial en la oficina y otro en el hogar. Esta solución es bien recibida por los agentes, mientras que para ciertas dirigencias parecería una salida discutible. El artículo explora estas distintas percepciones y posibilidades del trabajo remoto y su impacto en la Administración Pública.

Palabras Claves

Administración Pública – COVID-19 – Hibridez – Teletrabajo – TIC.

Introducción

Para comenzar partamos de un consenso básico: la crisis del COVID-19, las medidas gubernamentales al respecto y el avance tecnológico han cambiado el mundo tal y como lo conocíamos hasta 2020. Pero vayamos por partes y comencemos por el final. El avance tecnológico, que ha crecido de forma exponencial en las últimas décadas, ha mejorado las condiciones de trabajo transformado las relaciones sociales y modificando las pautas de generación y acumulación de riqueza.

La crisis del COVID-19, repentina y grave, significó un cambio radical en las formas de interrelación social y las pautas de trabajo y convivencia. Este último aspecto se profundizó a partir de las medidas restrictivas que la mayoría de los países se vieron obligados a tomar para paliar la emergencia sanitaria. Esas medidas afectaron sobre todo el mundo laboral: de un día para otro no solo dejamos de poder transitar, sino que no pudimos llegar a nuestros lugares habituales de trabajo.

El mundo del trabajo cambió para siempre a partir de esta situación y la crisis generada en este ámbito representó, a su vez, una oportunidad para cambiar la forma en que se llevaban adelante las tareas, con base en la tecnología y mejorar las condiciones de vida y trabajo de las personas.

Sin dudas, la pandemia del COVID-19 aceleró a niveles impensados los procesos de digitalización y virtualidad de las relaciones laborales. Esto no solamente afectó al ámbito privado, sino también al empleo público. Sin embargo, es en el Estado donde más impacto tuvo este cambio, dado que muchos de los puestos y normativas jamás se hubiesen pensado en términos de trabajo remoto si no hubiera sido por esta situación excepcional.

Es llamativo que, a pesar de los avances tecnológicos del siglo XXI y luego de los resultados positivos respecto del cumplimiento y las posibilidades de sostener las actividades laborales desde la distancia, a dos años de la implementación del teletrabajo solo se piense en términos de presencialidad estricta. Esto denota que se piensa a la Administración Pública desde una mirada propia del siglo XX y no desde una concepción inteligente que tenga en cuenta la experiencia reciente para la formulación de estrategias híbridas.

Es, por tanto, imperioso aprovechar esta gran oportunidad para repensar el empleo y utilizar el aprendizaje de los últimos dos años para desarrollar nuevos programas. El proceso implica reconfigurar normativas y avanzar hacia una administración del futuro, analizando los casos de éxito respecto del empleo público en otras partes del mundo. El camino más difícil e impensado ya se recorrió. Es cuestión de decisión política continuar mirando hacia el futuro. Y no solo en el formato del servicio público, sino también para los organismos privados.

En este artículo me interesa definir y caracterizar el teletrabajo o trabajo remoto, hacer un breve recorrido por su implantación y legislación en diferentes países y, por último, establecer un modelo híbrido para el futuro del trabajo en la Administración Pública. Creo que un modelo de este tipo permite aprovechar el enorme potencial del teletrabajo y avanzar hacia otros menos rígidos, lo que implica brindar a quienes lo requieran la posibilidad de trabajar en nuevas modalidades que permitan asegurar el desempeño, compatibilizar la vida laboral y la personal y brindar igualdad de oportunidades para quienes, por razones especiales, no puedan concurrir a los espacios laborales tradicionales.

Teletrabajo, un concepto viejo en un nuevo entorno: la Administración Pública

La revolución digital supone una transformación radical de muchos procesos que abarcan distintos aspectos de nuestra vida. Pese a su carácter novedoso y disruptivo, ciertos conceptos o tecnologías son de larga data, tales como muchos de los adelantos tecnológicos que lograron que el Apolo XI llegara a la Luna y son hoy utilizados por todos nosotros. Lo mismo ocurre con el teletrabajo: es un concepto viejo que ha vuelto a cobrar importancia en los últimos años y tiene su gran oportunidad a partir de la crisis del COVID-19.

Más allá del desafío que implica la digitalización y la transformación digital, Estévez y Solano (2021) sostienen que uno de los principales retos que enfrentan las organizaciones públicas en la actualidad “consiste en adaptarse rápidamente a múltiples, complejas y dinámicas demandas de la sociedad, y además hacerlo en un entorno de vertiginosos cambios económicos y tecnológicos” (p. 2). El teletrabajo y las nuevas formas de trabajo no escapan a estas demandas y representan un desafío para las Administraciones Públicas.

Debemos, entonces, romper con la vieja visión del trabajo y pensar en nuevos puestos en donde la virtualidad sea la forma definitiva de la “nueva normalidad”. Esto podría significar, entre otras cosas, la oportunidad de acceder a puestos de trabajo de ciudadanos que no residan en el mismo lugar en donde se desempeña la tarea y si nos centramos en el Estado permitiría federalizar el acceso a los puestos laborales. Sin dudas, significa un cambio de 180 grados en materia de empleo estatal y es también uno de los principales aspectos del teletrabajo que debemos considerar: la posibilidad de prestar servicios por fuera de los espacios tradicionales, gracias a las tecnologías. Estos dos aspectos serán centrales para entender y definir el teletrabajo.

En esta línea, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) entiende el teletrabajo o trabajo a distancia como aquel que es llevado adelante mediante el uso de medios tecnológicos (OIT, 2011). Esto significa un cambio importante en la forma en la que se organiza el trabajo, así como en la manera de llevarlo adelante gracias a la utilización de tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC). Además, la OIT también establece que el “teletrabajo es el trabajo a distancia (incluido el trabajo a domicilio) efectuado con auxilio de medios de telecomunicación y/o de una computadora” (Val, 2020, p. 56).

Es indudable la relevancia e importancia de la tecnología en estos nuevos procesos, ya que permite a las personas ejecutar sus tareas a pesar de no encontrarse en sus oficinas y que, por tanto, impactan en la organización. Por otro lado, es importante entender la reconfiguración que se da del espacio de trabajo.

Pero la noción de teletrabajo que parece estar ligada al avance tecnológico no es un concepto nuevo, sino que surgió a mediados del siglo XX en Estados Unidos gracias a los aportes de Norbert Wiener y sus trabajos sobre la cibernética (Machiavelli, 2020). Sin embargo, su expansión no se dio hasta unos años después, cuando en la década del ‘70 empresas como IBM permitieron que algunos de los altos ejecutivos pudiesen realizar sus “funciones laborales a distancia desde cualquier lugar que contara con acceso a internet” (Val, 2020, p. 51). Cabe aclarar que las redes de Internet eran recién muy incipientes en base a los desarrollos tecnológicos de la década anterior. Pero lo importante es que allí comenzó a gestarse una nueva forma de organización del trabajo: el trabajo remoto, a distancia o teletrabajo.

Desde ese momento hasta hoy, el teletrabajo ha tenido un crecimiento exponencial en todo el mundo y en la actualidad es una forma viable para entender las relaciones laborales. Sin embargo, la definición de teletrabajo también difiere entre países, ya que en algunos casos se lo denomina como “trabajo independiente”, “trabajo pendular” o “trabajo nómada” (Machiavelli, 2020), “teletrabajo móvil” como ocurre en España o “hasta teletrabajo realizado por un/a asalariado/a solo en su domicilio” como en Austria (Machiavelli, 2020, p. 11).

En conclusión, si bien el teletrabajo como forma laboral tiene sus orígenes en el siglo pasado, la incorporación de las nuevas generaciones al mundo del trabajo y el avance de la tecnología ha permitido su reformulación, “otorgando nuevos y diversos beneficios a la organización (achicamiento de estructuras, economicidad, etc.)” (Oszlak, 2020, p. 15).

Dos características centrales son importantes para comprender la idea de teletrabajo. La primera es la distancia física respecto de la sede del empleador y el lugar desde donde se

desempeña la tarea, mientras que la segunda es la necesidad de utilizar medios digitales y TIC para desarrollar el trabajo y comunicarse con su empleador y sus compañeros (Estévez y Solano, 2021).

De lo anterior se desprende la importancia de entender el impacto que estas dos dimensiones tienen sobre las organizaciones. En primer lugar, las modificaciones derivan de la reconfiguración de espacios laborales, ya que esto “produce cambios en la organización dado que introduce dos cuestiones bien definidas: distancia/trabajo a domicilio, es decir fuera del lugar habitual o establecimiento (lugar físico de la empresa, plantas de producción, etc.)” (Val, 2020, p. 56).

Claramente, la desaparición de la oficina como espacio establecido y monopólico para el desarrollo del trabajo marca un punto de quiebre para muchas organizaciones y aún más para los Estados. Como se dijo, la incorporación de nuevas generaciones y de nuevas concepciones respecto del mundo laboral, como también los cambios en función de las actividades dado el crecimiento sostenido de las tareas ligadas al conocimiento y a los servicios (en detrimento de las tareas manuales), son factores que permiten esta reconfiguración del empleo.

Es claro que los trabajos que actualmente pueden desempeñarse en una oficina tienen su base en el conocimiento y no en la manufactura y, por tanto, pueden desarrollarse por Internet y desde cualquier lugar y momento. Esto habilita una nueva independencia espacial, transformando el rol de la “tecnología en el entorno de trabajo, ofreciendo nuevas oportunidades y planteando nuevos desafíos” (Novarin, 2020, p. 41).

La noción de teletrabajo presente en los debates desde hace cuatro décadas incorporó el desarrollo de nuevas formas de comunicación y la inclusión de TIC “a medida que dispositivos inalámbricos más pequeños y medianos como laptops y teléfonos móviles permitieron a los empleados trabajar no solo desde casa, sino prácticamente desde cualquier ubicación donde tuvieran necesidad de hacerlo” (OIT-Eurofound, 2019, p. 8).

Entonces, el concepto de teletrabajo que emergió con fuerza en las últimas décadas tiene su correlato con el carácter exponencial de los avances tecnológicos que tuvieron su impacto en el desarrollo de nuevas relaciones laborales y promovieron las nuevas formas de trabajo remoto. Desde esta óptica, la idea de teletrabajo debe ser entendida como “la prestación de un servicio remoto el cual debe estar acompañado en su realización por herramientas informáticas y de comunicaciones” (Val, 2020, p. 53).

Si bien el teletrabajo no es una novedad en el mundo privado o corporativo, ni en el tercer sector o en las profesiones más libres, sí lo es para las Administraciones Públicas, en tanto mecanismo institucionalizado y establecido fruto de la crisis y las restricciones acaecidas por el COVID-19. A partir de esto, de un día para otro, miles de trabajadores estatales tuvieron que desempeñar sus tareas desde su hogar, y en muchos casos, con sus propios recursos. Como plantea Ramió (2020), “una de las ventajas de la crisis del coronavirus es que hemos implantado esta nueva dinámica laboral de manera abrupta y sin ningún tipo de lubricante. Y estamos descubriendo que, en términos generales, funciona y muy bien” (p. 505).

En su último libro, Velázquez López (2021) se hace una pregunta interesante: ¿el futuro acabará con el trabajo presencial? Para responder esto, plantea que el modelo futuro, basado en la innovación, debe combinar ambos tipos de trabajo: presencial y teletrabajo.

Más allá de que, de facto, las capas directivas de cualquier organización ya venían combinando estas dos modalidades, hay que tener en cuenta que el trabajo en línea será imposible de desarrollar para determinadas áreas de prestación de servicios, como los sanitarios, educativos, de seguridad o mantenimiento. Pero sí es posible que en muchas áreas se puedan establecer nuevos formatos híbridos, ya que por la tarea desarrollada no requieren de una presencia efectiva en las oficinas públicas o al menos no de forma rutinaria.

Ahora bien, ¿cómo impacta esto en el empleo público? Hay que destacar que tiene diferentes aristas, algunas directamente ligadas y otras no. Sin dudas, los Estados deberán tener presente tanto la estrategia de Japón como los datos que aporta Randstad (sociedad activa a nivel internacional dentro del dominio del trabajo temporal y de los servicios en recursos humanos) en función del natural relevo generacional. Además, deberán trabajar por una estrategia general que les permita compatibilizar las aspiraciones y necesidades de las nuevas generaciones en la prestación de servicios, apostando a sumar tecnología y una rápida digitalización que evite la presencialidad, así como incorporarlos como fuerza laboral activa.

La flexibilización de los regímenes laborales clásicos y la creación de nuevos esquemas que incorporen las aspiraciones y necesidades de las nuevas generaciones será la clave para este proceso (Castro, 2021). Al respecto, dentro de los puntos más salientes de la sexta encuesta anual a millennials realizada por Deloitte en 2017, se destaca que “el trabajo flexible sigue siendo una característica de la vida laboral de la mayoría de los millennials. Los encuestados creen que la flexibilidad aumenta su responsabilidad, algo que ellos quieren” (Novarin, 2021, p. 39).

Debemos comprender que el mundo laboral ha sufrido grandes transformaciones en los últimos años y que está expuesto a tensiones que se desprenden de la necesidad de cambiar el enfoque, en función de comprender que el lugar en que se realiza el trabajo ya no es fundamental para centrarnos en evaluar el desempeño, como marca Novarin (2021) cuando señala que “la lección más importante que las empresas convencionales pueden aprender (...) es juzgar a todos los trabajadores, incluidos sus trabajadores en plantilla, en función de sus resultados y no por cuándo y dónde hacen su trabajo” (p. 38).

Dado que la idea de teletrabajo ha tenido en el mundo distintas acepciones, como también diferentes enfoques normativos, esto derivó en diferentes modelos que permiten esbozar una nueva concepción del fenómeno para la Administración Pública basados en diversos enfoques y aspectos legales, como veremos en el siguiente apartado.

La irrupción del trabajo remoto en el mundo

Para 2010, el teletrabajo había evolucionado en la Unión Europea, y aunque no ha cambiado en su génesis, sí ha sufrido incrementos en sus porcentajes debido a la crisis sanitaria de los años anteriores. Desde ese momento, se estima que un quinto de la población europea realizaba alguna forma de teletrabajo o trabajo a distancia. Sin embargo, esta situación no se da de forma similar en todos los países y existen importantes diferencias entre ellos. Por ejemplo, en países como Italia el teletrabajo solo representaba el 8%, mientras que en Dinamarca este número ascendía a 38%, y Francia, un emblema en la materia, contaba con el 23% (Machiavelli, 2020).

El informe de Eurofound (2010) da una variedad de razones para estas disparidades regionales, entre las que podemos encontrar el desarrollo tecnológico de los países, la calidad de la infraestructura tecnológica o “la cultura de gestión y las necesidades de los/las empleados/as de equilibrar sus necesidades profesionales y familiares” (Machiavelli, 2020, p. 12).

Como dije, Francia representa un buen caso de análisis. Sus cifras de teletrabajo han aumentado paulatinamente llegando casi a un 40% de teletrabajadores en los últimos años. Pero ¿por qué alcanza estos niveles de teletrabajo? En primer lugar, debemos entender las políticas que el gobierno francés lleva implementando desde hace un tiempo para lograr el desarrollo de este fenómeno. En 2015, decidió elaborar un plan nacional de implementación del teletrabajo en el que se incluían “seis retos principales que este plan debía abordar: la calidad de vida en el trabajo, la competitividad de las empresas, el dinamismo y el atractivo de las provincias, la igualdad profesional, la transformación digital de la sociedad y el desarrollo sostenible” (Machiavelli, 2020, p. 25).

En esta línea, el país resolvió legislar el teletrabajo en el sector público y sostener su desarrollo, lo que lo diferencia de otros países que no tienen ningún tipo de regulación al respecto. Este proceso “comenzó con la Ley 387 —Ley Warsmann II— de 2012, se simplifican las gestiones administrativas relativas al teletrabajo e ingresa en el Código de Trabajo, lo que mejora sustancialmente las condiciones de los/las agentes públicos/as que lo practican” (Machiavelli, 2020, p. 29).

Si pensamos en la gestión pública, en Francia el Decreto 2020-524 establecía las condiciones y modalidades de la puesta en práctica del teletrabajo en la función pública y sus implicancias. Esto, sin dudas, es un aliciente para promover nuevas formas de trabajo, así como para establecer limitaciones. A partir de esta legislación, los informes dan cuenta de que “el 64 % de los/las agentes interrogados aseguran que el teletrabajo fue sencillo de implementar y que la necesidad se hizo ley” (Machiavelli, 2020, p. 28). Lo más curioso, como marca Machiavelli, es que los mayores índices de conformidad con la implementación del teletrabajo se dan en las administraciones provinciales, donde el 75% de los agentes encontraron sencilla esta implementación, a diferencia de la función pública nacional donde solo es el 58 %.

Si tomamos otros países, como Estados Unidos, Japón, Brasil e India, sus estudios dan cuenta de los efectos positivos del teletrabajo sobre el rendimiento individual (OIT, 2019; Castro, 2021). El informe de la OIT de 2019 indica que en Europa se dieron mejoras en el rendimiento relacionadas con mayor cantidad de horas de trabajo y la capacidad de concentrarse en ciertas tareas “gracias a la falta de interrupciones que normalmente existen en el lugar de trabajo” (p. 26).

Suecia, por caso, impuso la idea de autonomía y flexibilidad que tuvo como resultado que los trabajadores manifiesten que “sienten que se los motiva a teletrabajar para concentrarse mejor o terminar su trabajo fuera de las horas de trabajo normales” (OIT, 2019, p. 26). Este mismo estudio establece que el 80% de los empleadores de Suecia afirmaron que el trabajo ocasional de sus empleados fuera de las dependencias del empleador en general resulta en mayor productividad.

No debemos olvidar que, pese a los números, el mayor segmento de teletrabajadores “se encuentra entre los denominados trabajadores del ‘conocimiento’ —empleados altamente calificados, frecuentemente en cargos directivos y profesionales” (OIT, 2019, p. 17). El

estudio muestra que en Holanda, por ejemplo, se sostiene esta tendencia: el 41% de los empleados que usan TIC fuera de las dependencias del empleador son directivos y 24% son profesionales. No es menor el caso de Gran Bretaña, donde los empleados que trabajan principalmente en su casa y dependen del uso de TIC están ligados a las ocupaciones más profesionales: 18% son directivos, 24% tienen ocupaciones profesionales y 25% están ligados a ocupaciones profesionales y técnicas.

Una encuesta de la consultora Randstad indica que el 78% de los consultados considera que un trabajo más flexible contribuye a un mejor balance entre vida privada y empleo, mientras que el 80% sostiene que el teletrabajo incrementa la creatividad, productividad y el nivel de satisfacción laboral (Val, 2021). De esto se desprende otro aspecto central: la posibilidad de compatibilizar la vida privada con la profesional y evitar los tiempos de desplazamiento entre el hogar y el lugar de trabajo. Esta encuesta da cuenta de la situación disímil entre los países europeos: el teletrabajo se desarrolla más rápidamente en los países que tienen una cultura de gestión organizada en función de objetivos a alcanzar (Suecia y Dinamarca, por ejemplo), que en “aquellos en los que la cultura de gestión está basada en el contacto presencial entre directivo/a y asalariado/a” (Castro, 2021, p. 18).

Para concluir, debemos entender cómo afecta esta situación al sector privado. En 2009 la Comisión Europea incluyó el teletrabajo en sus servicios, pero pese a esto son pocos los países en los que los agentes pueden teletrabajar. Francia y Alemania se encuentran entre ellos.

Teletrabajo en la Administración Pública en Argentina

En 2020, el Centro para la Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC) publicó un interesante informe sobre el teletrabajo en las reparticiones públicas de Argentina titulado “El Estado desde casa. El trabajo remoto y su impacto en la gestión de la Alta Dirección Pública” (Diéguez, González Chmielewski y Zuvanic, 2020). El objetivo fue analizar cómo se dio la adaptación al teletrabajo durante la pandemia del COVID-19 y cómo fue la capacidad de respuesta y de adaptación de los funcionarios para dar continuidad a las tareas y procedimientos del Estado.

Antes de avanzar, es importante tener presente que en un documento del año 2016 CIPPEC daba cuenta de que “los trabajadores públicos representan cerca del 18% de ocupados de la Argentina” (Diéguez y Gasparin, 2016), con un total de 3,9 millones de personas repartidos de forma disímil en los diferentes ámbitos y estructuras, donde el 80% del empleo público del país se nuclea en las administraciones provinciales y municipales. Esto es un producto de los procesos de descentralización de las funciones estatales producidos en las décadas anteriores.

Por otro lado, el trabajo en sector público sigue aún ligado a una cultura laboral alejada de los nuevos aportes que desde el sector privado se vienen llevando adelante. El trabajo estatal se basa todavía en la rutina, la estabilidad, el espacio compartido de trabajo dentro de una sede definida por el empleador (en este caso el Estado). La nula o escasa medición de resultados y el establecimiento de metas y objetivos, y los sucesivos fracasos por establecer una cultura ligada a la gestión por resultados, son algunas de las características principales del empleo público. Claro que esta es una generalización y que muchas reparticiones públicas han llevado adelante procesos de transformación que han

mejorado la eficacia y eficiencia de los servicios que prestan y han profesionalizado el cuerpo del empleo público. Todo esto se vio en el medio de una encrucijada con las medidas tomadas en función de la pandemia del COVID-19 y el Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio (ASPO).

Como plantea el informe de CIPPEC, este contexto disruptivo obligó a la mayoría de los sectores de la economía argentina y de todo el mundo, incluyendo también a las oficinas públicas y sus áreas administrativas dentro del Estado, a una fuerte adaptación a la nueva realidad que implicó la implementación de condiciones laborales ligadas al trabajo remoto o teletrabajo (Diéguez, González Chmielewski y Zuvanic, 2020). En menos de cuarenta y ocho horas, el Estado tuvo que instrumentar un conjunto de acciones y medidas que permitieran el normal funcionamiento de los servicios, pero no ya de forma presencial, sino ahora remota. Esto se dio a modo de emergencia en una situación particular.

Para la Administración Pública Nacional de Argentina (APN), la puesta en marcha de un plan de trabajo remoto “planteó un desafío adicional y complementario a la hora de gestionar recursos financieros escasos y políticas de emergencia, tomando en consideración la vigencia de la Ley de Solidaridad Social y Reactivación Productiva de la Emergencia Pública (N°27.541) sancionada en el mes de diciembre de 2019, que legisla en materia impositiva, previsional, de deuda pública, de comercio exterior y emergencia sanitaria, entre otras” (Diéguez, González Chmielewski y Zuvanic, 2020, p.3).

Para comprender el verdadero impacto del teletrabajo en el Estado argentino, Diéguez, González Chmielewski y Zuvanic toman en cuenta tanto la APN como la Alta Dirección Pública (ADP). Por un lado, se encuentran todos los agentes estatales, muchos de los cuales tuvieron que mantener sus funciones desde sus domicilios (como ocurrió con otras actividades), y por el otro están los funcionarios públicos de la ADP, que en muchos casos pudieron asistir, con excepciones dentro de la legislación, a las oficinas.

Detrás de esta situación se esconde un doble proceso: el rol directivo y las tareas de los directivos públicos con funciones ejecutivas dentro del Estado, quienes gestionan los equipos de trabajo a la distancia, buscando la acción operativa efectiva y a su vez dan respuesta en forma presencial a los requerimientos de aquellos funcionarios y funcionarias políticos superiores, ya sean subsecretarios, secretarios o ministros (Diéguez, González Chmielewski y Zuvanic, 2020).

En primer lugar, el informe toma aspectos personales y tecnológicos para desarrollar un análisis más abarcativo. En segundo, es importante el aporte que realizan los autores al resaltar que, para el caso de los integrantes de la ADP, la mayoría dijo que pudo llevar adelante sus tareas a través del uso del sistema de Gestión Documental Electrónica (GDE). Esta solución fue diseñada e implementada por el Ministerio de Modernización durante el período 2016-2019 y “posibilitó el procesamiento y la gestión de los expedientes en forma remota puesto que se puede acceder a ella a través de diferentes dispositivos tecnológicos” (Diéguez, González Chmielewski y Zuvanic, 2020, p. 6). En este sentido, los autores muestran que “la existencia de procesos de trabajo que remiten a cierta memoria institucional y capacidades técnicas y burocráticas desarrolladas hacia el interior de las organizaciones estatales” (p. 6) es, sin dudas, una de las claves para permitir el trabajo remoto o mejor aún, sostener el accionar y funcionamiento del Estado en una situación crucial como significó la declaración del ASPO.

Por otro lado, no debemos olvidar que el Estado no es solo procesamiento de información a través de expedientes y que requiere de otras acciones que fueron llevadas adelante desde plataformas y aplicaciones de videollamadas, tales como Zoom, WhatsApp, Skype, Meet y demás, que permitieron coordinar el trabajo y accionar que antes se daba de forma personal. Diéguez, González Chmielewski y Zuvanic (2020) mencionan que un 75% de los directivos afirmó “haber utilizado cuentas gratuitas y personales al momento de interactuar con este tipo de plataformas” (p. 6).

Sobre esto es importante comprender que, para poder llevar adelante estas tareas, la mayoría de los encuestados para el informe de CIPPEC dijo haber utilizado dispositivos tecnológicos propios para desarrollar el trabajo de manera remota y no presencial, mientras que solo el 25% afirma haber utilizado dispositivos provistos por el propio Estado. Esto demuestra que ante la necesidad de brindar una respuesta rápida al cambio de contexto y continuar con la prestación de servicios estatales, la ADP dependió en gran medida de la infraestructura tecnológica personal y de los dispositivos propios (Diéguez, González Chmielewski, 2020). El Estado funcionó, al menos en los primeros meses, en base a los recursos de sus funcionarios y no de su propia capacidad tecnológica. Un dato no menor.

Otro aspecto que resalta es la cuestión personal, dado que el ASPO fue general y en muchos casos debimos compatibilizar las tareas laborales diarias con la vida privada y el espacio familiar. De acuerdo con Diéguez y González Chmielewski (2020), más de la “mitad de quienes desempeñan funciones directivas realizaron tareas de cuidado en su hogar, en su mayoría niñas y niños” (p. 8). Ahora bien, ¿esto se da de forma igualitaria entre hombres y mujeres? Si bien no es igualitario, se acerca bastante, ya que los autores resaltan que del 53% que realiza tareas de cuidado, un 52% son varones y 45% son mujeres. Es importante comprender que, si bien para la ADP las tareas de cuidado o del hogar no muestran brechas de género altas o preocupantes, “no por ello se encuentran despojadas de su incidencia crítica” (Diéguez, González Chmielewski, 2020, p. 8).

Por último, este informe resalta un dato que creo que es importante comprender para elaborar una agenda de cara al futuro para el teletrabajo en la Administración Pública: el “95% de los encuestados afirma haber mantenido e incluso aumentado su carga de trabajo bajo la modalidad remota, siendo un 61% el total de encuestados que señala un incremento en la carga y las tareas realizadas bajo el formato de trabajo no presencial” (Diéguez, González Chmielewski, 2020, p. 8). Esto impacta en la calidad del trabajo, ya que, de acuerdo con el relevamiento, solo un 17% de los directivos públicos cree que la calidad de las tareas realizadas bajo la modalidad remota aumentó. Las razones son multicausales, pero se destacan la “superposición de las tareas laborales con las tareas del hogar y los cuidados de personas, condiciones desiguales de acceso a infraestructura tecnológica y condiciones familiares adversas” (Diéguez, González Chmielewski, 2020, p. 8).

A partir de esta situación, nuestro país es de los pocos que legisló de manera específica el teletrabajo, ya que como fruto de la emergencia sanitaria significó una transformación del mundo del trabajo. Hay que destacar que esta reglamentación alcanzó el empleo público, lo que es algo significativo. El desafío ahora es pensar en nuevos modelos de trabajo que incorporen los aprendizajes que nos dejó la adaptación del empleo estatal durante el ASPO y permitan repensar el funcionamiento del Estado, tomando muchas de las herramientas que el sector privado de forma paulatina ha ido sumando en los últimos años. El modelo híbrido podría ser un camino.

Teletrabajo: la hibridación como camino

Quedó claro que el teletrabajo llegó para quedarse, a pesar de las medidas de los gobiernos para retornar a la presencialidad. Es, por tanto, imperioso buscar estrategias que permitan asegurar la prestación de servicios junto con la necesidad de compatibilizar la vida laboral y personal de los trabajadores y, sobre todo, la equidad de género en relación a estos temas.

Sin embargo, la gestión estatal sobre el teletrabajo no es algo nuevo ni novedoso. Por el contrario, tuvo sus orígenes en el año 2003 a partir de la decisión del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social que creó la Comisión de Teletrabajo, con el objetivo de lograr la aprobación del Proyecto de Ley de Teletrabajo en Relación de Dependencia “junto con el análisis pormenorizado sobre los pros y contras que esta nueva forma de trabajo podría tener en las relaciones laborales” (Novarin, 2021: 44).

Ahora bien, desde 2003 hasta acá han pasado un sinnúmero de iniciativas que han dejado al Estado en desventaja en relación con los privados y la opción de teletrabajar. La pandemia fue un aliciente para retomar ese camino fallido. Sin dudas, a partir de las medidas tomadas desde marzo de 2020 surgió lo que Estévez y Solano (2021) identifican como una “coalición de apoyo” al trabajo remoto, en función de algunos temas que han sido mencionados: la recuperación del tiempo de viaje ida y vuelta al trabajo, la recuperación de cierta autonomía personal (pudiendo hacer cortes para realizar tareas del hogar y regular los tiempos de trabajo y descanso) y la instauración de sistemas de gestión basados en objetivos y no en cumplimientos de horario.

En esta línea, el trabajo de Estévez y Solano (2021) muestra que un gran número de trabajadores estatales encuestados estarían a favor del teletrabajo cuando termine la cuarentena y quieren que se regule y se mantenga. Sin dudas, esto obliga a buscar una solución y esa solución es la hibridación del trabajo.

¿Pero qué significa esto? Compatibilizar regímenes presenciales con teletrabajo. Establecer regímenes que permitan a los trabajadores gozar de días presenciales y días de teletrabajo en función de objetivos y resultados establecidos. Esto generaría beneficios para las organizaciones, así como para el trabajador. Un estudio sobre las potencialidades del teletrabajo y la visión de los propios trabajadores desarrollado por la consultora Randstad señala que el 70% de los encuestados desearía desempeñar sus tareas desde su casa u otras locaciones por fuera de la oficina.

En este trabajo hay un dato más que llamativo: el porcentaje de quienes prefieren el teletrabajo se acentúa en sectores más jóvenes, sobre todo en el segmento entre 25 y 35 años, con casi un 80%. Las generaciones de millennials y centennials juegan un rol central en estos análisis y también tendrán un impacto grande en el mundo del trabajo. Debemos tener presente que el futuro del mundo laboral estará conformado por estas generaciones y, por tanto, debemos atender sus demandas.

Promover una solución híbrida a partir de las enseñanzas de las cuarentenas nos obliga a pensar qué puestos o funciones pueden estar sujetas a sistemas de trabajo híbrido. Como ya mencioné, un informe de 2019 de la OIT indicaba que la mayoría de los teletrabajadores se encontraba en el segmento de los empleados altamente calificados o trabajadores del “conocimiento”.

Un último punto relevante es comprender el tiempo y la frecuencia del teletrabajo dentro de los días de la semana, y en ello el informe de Randstad muestra que “el 97 % de los encuestados respondió que teletrabaja por lo menos un día de la semana (en este guarismo está también incluida la media jornada), 1,5 % ocupa dos días, y el restante 1,5 % se reparte proporcionalmente para el tercero, cuarto y quinto día de la semana” (Val, 2021, p. 68).

Como vemos, los estudios recientes establecen que el teletrabajo ya no es algo pasajero ni coyuntural, sino que es una realidad que avanza en todo el mundo y en todos los ámbitos. La OIT (2019) establece que esta tendencia se afianza en formatos más individuales en materia de organización del trabajo. De hecho, las empresas intentan mejorar la conciliación entre la vida laboral y personal y aportar modelos flexibles de trabajo que permitan lograr mayor retención de sus empleados.

El sector privado entendió, y tiene en cuenta, los datos de varios países de Europa en los que los encuestados establecen que una mayor flexibilidad en cuanto a tiempo de trabajo presencial es calificada como “importante” o “bastante importante” en un 79%. Este estudio de la OIT (2019) cita una investigación desarrollada en Finlandia que “demuestra que los cargos autónomos e ‘inspiradores’ son los mayores predictores de teletrabajo y trabajo suplementario en casa, lo que indica que los teletrabajadores en general cuentan con discrecionalidad para determinar sus propios programas y ritmos de trabajo” (p. 25). La flexibilidad laboral incluye diversas perspectivas: la gestión y soberanía del tiempo de trabajo, la discrecionalidad de las tareas desarrolladas y la elección de las funciones a realizar. Estas características fueron asumidas con mayor preeminencia entre las nuevas generaciones.

Si el sector privado entendió y comenzó el camino para llevar adelante el tipo de políticas que permitan retener recursos humanos y fortalecer equipos de trabajo, el Estado debe imitar y aprovechar la coyuntura de la pandemia del COVID-19 como una oportunidad para avanzar en esta agenda. Los Estados deberán compatibilizar las aspiraciones y necesidades de las nuevas generaciones tanto para la prestación de servicios, como para lograr una rápida digitalización que evite los trámites presenciales, además de incorporarlas como fuerza laboral. Esto requiere que se flexibilicen los regímenes laborales clásicos y se piense en nuevos esquemas que incorporen las aspiraciones y necesidades de las nuevas generaciones.

Sin dudas, avanzar en una agenda de “trabajo híbrido” es también un imperativo de igualdad y ascenso social. Un informe reciente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2019) da cuenta de que las nuevas tecnologías y metodologías tienen impacto en el mundo laboral al eliminar las barreras de acceso al trabajo, lo que conlleva generar nuevos empleos para personas que requieren algún tipo de flexibilidad de horarios que no se condicen con los sistemas de trabajo presencial. En suma, no solo poder elegir dónde, sino también cómo y cuándo conectarse, es muy atractivo para personas a cargo del cuidado de hijos pequeños o adultos mayores. Pero también podría retener en el mercado laboral a adultos mayores o estudiantes que buscan empleos a tiempo parcial (BID, 2019; Castro, 2021).

Para concluir, la estrategia en transición puede y debe ser híbrida y compatibilizar el trabajo presencial con el teletrabajo. Esto dará al Estado una herramienta más para lograr procesos de digitalización que permita a los agentes trabajar por fuera de las oficinas

públicas, además de promover políticas que establezcan sistemas de objetivos y resultados para asegurar que el teletrabajo sea efectivo en función de la prestación de servicios. Por otro lado, estas nuevas visiones sobre el mundo del trabajo permiten lograr una mejor compatibilización entre vida personal y laboral y los tiempos de desplazamiento, como otro factor favorable para quienes desarrollan teletrabajo.

De esto derivan algunas implicaciones indirectas: los tiempos de desplazamiento para llegar a los lugares de trabajo que traen aparejadas situaciones que exceden a las medidas netamente laborales, como el impacto o la reducción del uso del transporte público y la movilidad urbana, disminuyendo los niveles de contaminación y eficientizando el uso de la energía (OIT, 2019). Esto puede ser capitalizado, como sucede en algunos países, para generar procesos más complejos que permitan repensar las ciudades, la movilidad y la organización urbana y del transporte. Algo parecido está por suceder en Buenos Aires, donde el gobierno local apuesta a refuncionalizar el histórico “microcentro”, dados los altos índices de cierre de oficinas y empresas producto de una reconversión de las formas de empleo.

Pero la implementación de una modalidad de teletrabajo extendida o de una forma híbrida dentro de las reparticiones públicas requiere de una definición clara de los detalles técnicos, operativos y de objetivos. Como plantea Velázquez López (2020), uno de los principales problemas recae en la seguridad de las conexiones y no tanto en la cuestión tecnológica. Claro que esta estrategia requiere de pensar desde el acceso a Internet, y la seguridad de los datos y transacciones, hasta el equipamiento y tener políticas innovadoras para organizar el trabajo.

El último aspecto, no menor, a tener presente es la capacitación que adquiere un peso significativo al momento de diseñar circuitos de trabajo alternativos, sobre todo bajo modalidades de tipo híbrida, que contemplen el desarrollo de tareas de carácter sustantivo, como la realización de procedimientos de apoyo administrativo (Diéguez y González Chmielewski, 2021).

La experiencia de teletrabajo que se acumuló en todas las reparticiones públicas a lo largo de los últimos dos años es, sin duda, la posibilidad de un salto de calidad para repensar las modalidades de trabajo. El ámbito privado encontró en las estrategias de teletrabajo o hibridación, una herramienta para la retención de recursos humanos, en un mundo cada vez más competitivo, pero también para la captación de talentos, y sobre todo de talentos altamente calificados, el principal grupo de trabajadores que exige por trabajo más flexible. El Estado no puede estar al margen de esto y debe repensar las medidas tomadas en los últimos meses que obliga a una presencialidad plena.

El Estado debe tomar la decisión de plantear no una presencialidad plena, sino una presencialidad inteligente, ligada a la hibridación. No se trata solo de la utilización del expediente electrónico y las múltiples plataformas que ya existen, sino de dar un paso más: ¿cuál es el verdadero sentido de estructurar el trabajo en jornadas laborales presenciales cuando hay ciertas tareas para las que no es necesario? Durante el ASPO y el DISPO (Distanciamiento Social, Preventivo y Obligatorio) el Estado desarrolló estrategias y recursos, utilizó su capacidad instalada en términos de digitalización gubernamental y dotó a los empleados públicos de conocimientos, herramientas y rutinas para el teletrabajo. Este incipiente cambio de la cultura administrativa fue posible, también, por la predisposición de los empleados estatales y el escenario postpandémico que se avecina es una oportunidad inigualable para plantear en serio un modelo laboral que cumpla con los principios de eficacia y eficiencia. Entonces, ¿por qué no aprovechar

esta gran oportunidad para repensar el empleo? El proceso implica reconfigurar normativas y avanzar hacia una administración 4.0, que sea ágil, operativa, capacitada, bien remunerada y que brinde un servicio público de calidad.

Así como en España se está contemplando la vuelta al teletrabajo como parte de un plan de ahorro energético a nivel nacional motivado por la guerra en Ucrania, en Argentina, donde la situación energética, aunque por otros motivos también es crítica, se presenta una oportunidad inmejorable de reducir el consumo energético en las dependencias estatales, sumado al descenso del uso del transporte público y privado con la consecuente contaminación ambiental, por citar solo uno de los posibles impactos visibles.

El camino más difícil e impensado ya se recorrió. Es cuestión de decisión política continuar mirando hacia el futuro, de abogar por las nuevas tecnologías y soluciones digitales y de avanzar hacia una agenda de trabajo híbrido que sea una solución para el futuro y una posibilidad de fortalecer los recursos humanos en el Estado.

Referencias

Albrieu, R. y De la Vega, P. (2021). Teletrabajo en Argentina. Su regulación y promoción. Documento de Políticas Públicas 231. Buenos Aires: CIPPEC. <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2021/05/231-DPP-ADE-Teletrabajo-en-Argentina-Albrieu-y-de-la-Vega-mayo-2021.pdf>

BID (diciembre 2019). El futuro del trabajo en América Latina y el Caribe. <https://www.iadb.org/es/trabajo-y-pensiones/el-futuro-del-trabajo-en-america-latina-y-el-caribe>

BVA (2020). Baromètre de suivi de la crise du COVID 19: vague 67. <https://www.bva-group.com/sondages/barometre-suivi-de-crise-covid19-vague-67/>

Castro, S. (23-26 de noviembre de 2021). Teletrabajo y Administración Pública: entre el cambio de paradigma y la oportunidad de un salto de calidad [Ponencia]. XXVI Congreso del CLAD, Bogotá, Colombia.

Cyngiser, V., Calós, I., Gambera, M. y Padín, L. (2021). Trabajo remoto y gestión del empleo público. Recomendaciones para empleados, áreas de Recursos Humanos y líderes de equipo, en el marco de la Pandemia COVID-19. Cuadernos del INAP 55, 13-34. <https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/CUINAP/article/view/233/201>

Decreto N° 297/2020 (19 de marzo de 2020). Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/227042/20200320>

Deloitte (s/f). Encuesta Millennials 2017 ¿Qué mundo quieren habitar? <https://www2.deloitte.com/mx/es/pages/about-deloitte/articles/encuesta-millennial-2017.html>

Diéguez, G. y Gasparin, J. (2016). El rompecabezas del empleo público en Argentina: ¿Quiénes hacen funcionar la maquinaria del Estado? Documento de Políticas Públicas 162. Buenos Aires: CIPPEC. <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2017/03/1082.pdf>

Diéguez, G. y González Chmielewski D. (2021). La Alta Dirección Pública en 2020: transición gubernamental y desafíos del trabajo remoto. Buenos Aires: CIPPEC. <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2021/02/INF-GP-GPS-2020-Diequez-y-Gonzalez-Chmiewleski-febrero-2021.pdf>

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 226. Buenos Aires: CIPPEC. <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2020/12/226-DPP-GP-El-estado-desde-casa-Diequez-Zuvanic-y-Gonzalez-Chmielewski-d....pdf>

Estévez, A. y Solano, M. (2021). ¿Tele Trabajo, Tele Emergencia, Tele Improvisación? Análisis cualitativo a partir de experiencias de informantes clave en la Administración Pública Argentina. Ciencias Administrativas 17, 65-78. <https://revistas.unlp.edu.ar/CADM/article/view/10446/9892>

Eurofound (2010). Quinta Encuesta europea sobre las condiciones de trabajo – 2010. <https://www.eurofound.europa.eu/es/surveys/european-working-conditions-surveys/fifth-european-working-conditions-survey-2010>

Eurofound (2015). Sexta Encuesta europea sobre las condiciones de trabajo: 2015. <https://www.eurofound.europa.eu/es/surveys/european-working-conditions-surveys/sixth-european-working-conditions-survey-2015>

Iacoviello, M., Zuvanic L. y Tommasi M. (27-29 de noviembre de 2003) El servicio civil en Argentina: disfuncionalidades y núcleos centrales de abordaje [Ponencia]. II Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Estado y Administración. Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública, Córdoba. <http://www.asociacionag.org.ar/pdfcap/2/Iacoviello.pdf>

Machiavelli, F. (2020). El teletrabajo en Europa. El caso de Francia: definiciones y desafíos. Cuadernos del INAP 46. <https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/CUINAP/article/view/224/192>

Novarin, S. (2021). Teletrabajo en la Administración Pública Nacional, una deuda pendiente en la gestión de los recursos humanos que se debe instrumentar en el escenario más difícil. Cuadernos del INAP 55, 35-50. <https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/CUINAP/article/view/233/201>

OIT y Eurofound (2019). Trabajar en cualquier momento y en cualquier lugar: consecuencias en el ámbito laboral. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---travail/documents/publication/wcms_712531.pdf

OIT, UIA y Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2011). Manual de buenas prácticas en teletrabajo. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/--ilo-buenos_aires/documents/publication/wcms_bai_pub_143.pdf

Oszlak, O. (2020). El Estado en la era exponencial. Buenos Aires: INAP. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/el_estado_en_la_era_exponencial_-_oscar_oszlak_0.pdf

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

Pulido, N. (13-16 de octubre de 2020). Competencias directivas para innovar en las maneras de innovar [Ponencia]. II Congreso Nacional de Estudios de Administración Pública de la AAEAP, Argentina. <https://aaeap.org.ar/wp-content/uploads/2020/11/PulidoN.pdf>

Ramió, C. (2020). Coronavirus, modelos de Estado, toma de decisiones y la transformación de la gestión pública. GIGAPP Estudios Working Papers 7(182), 493-515. <http://www.gigapp.org/images/docus/2020-182-prelim.pdf>

Randstad Workmonitor (2019). Sala de prensa. Últimas noticias. https://www.randstad.es/nosotros/sala-prensa/?s=true&post_type=rand_press_release&s=&year=2019&rand_press_type=

III Congreso Nacional de Estudios de Administración Pública "Las Transformaciones en la Administración Pública ante la nueva complejidad". Septiembre 2022, La Plata, Argentina.

Resolución N° 3/2020 (13 de marzo de 2020). Jefatura de Gabinete de Ministros.
<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/335000-339999/335474/norma.htm>

Val, A. G. (2021). Teletrabajo: análisis y justificación para el desarrollo de un caso piloto. Implementación en la Administración Pública. Cuadernos del INAP 55, 51-80.
<https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/CUINAP/article/view/233/201>