

# **Gestionar lo público en tiempos de pandemia: el trabajo remoto en la alta dirección pública<sup>1</sup>**

Diego Pando (AAEAP-UMET)

Sebastián Barbosa (UNLa/UMET)

## **Introducción**

El presente trabajo intenta aportar evidencia empírica y reflexiones analíticas sobre las condiciones de trabajo remoto en el segmento directivo de la administración central del Estado Nacional como consecuencia de la pandemia de la COVID-19. Para ello, en una primera parte se presentan los datos obtenidos a través de un trabajo de encuesta para altos directivos públicos teniendo en cuenta cuatro dimensiones centrales relativas a las condiciones de trabajo: infraestructura tecnológica, normativa, personal y trabajadores a cargo. En la segunda parte, el trabajo intenta poner en perspectiva los resultados obtenidos y reflexiona analíticamente sobre las interrelaciones entre las distintas dimensiones que se reflejan en el espacio directivo del Estado.

### **1. Nuevas condiciones de trabajo remoto del sector directivo público**

Desde el Núcleo de Estudios sobre Gestión Pública de la Universidad Metropolitana para la Educación y el trabajo (UMET), junto a CIPPEC y CEDyAT desarrollamos una encuesta orientada a conocer las condiciones de trabajo remoto de las y los agentes que ejercen funciones directivas en la Administración Pública Nacional. El relevamiento se realizó entre el 2 de junio y el 2 de agosto de 2020 en un contexto en el cual la pandemia de la COVID-19 llevó a gran parte de los trabajadores de Argentina a desempeñar sus tareas a la distancia.

El propósito de la encuesta consistió en analizar la relación entre recursos existentes, utilizados y deseables dentro de la administración pública en el contexto del trabajo remoto así como su impacto en la modalidad de trabajo. Para eso, buscamos identificar y sistematizar la información que permita comprender los límites, obstáculos y lecciones aprendidas.

La encuesta comprendió cuatro dimensiones de análisis que abarcan las condiciones de trabajo de los directivos, así como de sus equipos:

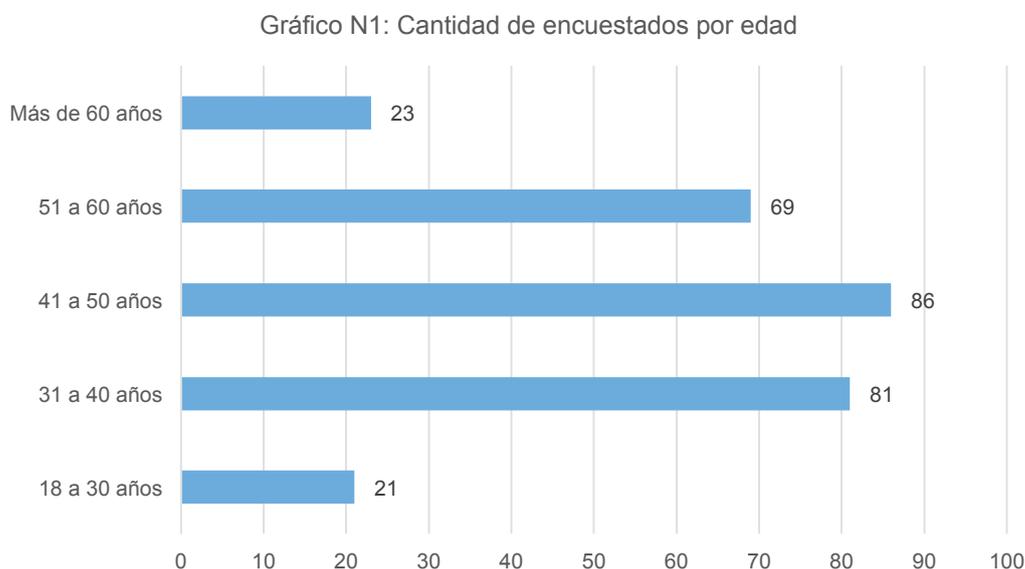
---

<sup>1</sup> Este trabajo se enmarca en el Proyecto de Investigación Científica y Tecnológica Orientado (PICTO - 0005) "Gestionar lo público en tiempos de pandemia", (2020 radicado en la Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo).

- Infraestructura tecnológica: se busca conocer los componentes y dispositivos utilizados en términos informáticos para trabajar, administrativos para la gestión y de interacción con los equipos de trabajo.
- Dimensión normativa: aborda el conjunto de reglamentaciones en base a las cuales los agentes pueden desempeñar su función, así como el alcance de las medidas de aislamiento.
- Dimensión personal: se interesa por el impacto de esta modalidad de trabajo en el agente que desempeña la función ejecutiva.
- Dimensión trabajadores/as a cargo: indaga acerca del impacto del trabajo remoto en el equipo de trabajo a cargo del directivo.

En cuanto a las características de la muestra, el universo abarcó a directores nacionales, generales, simples y coordinadores (alta dirección pública). La muestra obtuvo 280 observaciones y el alcance estuvo limitado a la Administración Pública Nacional central (no incluye organismos descentralizados ni empresas públicas). Abarcó a los 21 ministerios + Presidencia de la Nación. El instrumento de recolección de datos se hizo mediante un formulario web autoadministrado, de carácter anónimo, con 44 preguntas agrupadas en 4 dimensiones de análisis.

## 2. Características de los encuestados



Divididos por genero Mujer, 48%, 134, Varón, 49%, 137, Otros, 3%, 9

Fuente: UMET/CIPPEC/CEDyAT (2020)

El grueso de las observaciones se encuentra en el tramo 31 a 60 años (236, 84%). La mayor cantidad se concentra en el tramo 31 a 50 años (167, 60%), directivos jóvenes con al menos más de 10 años por delante para jubilarse.

**Tabla N 1: Representación por ministerio**

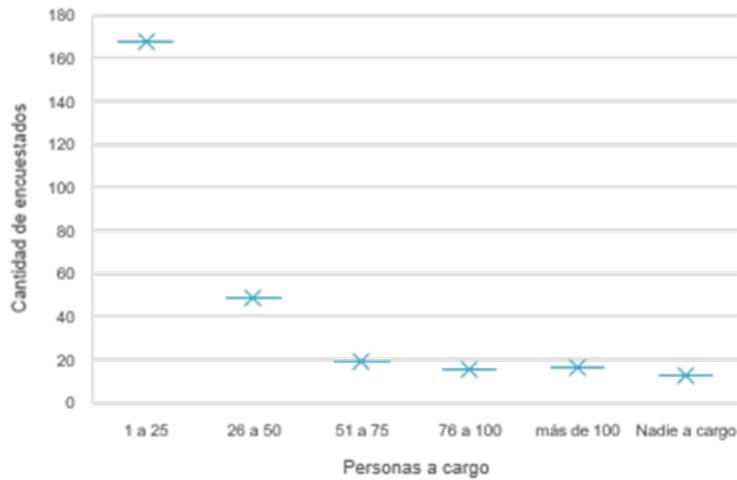
Agricultura, Ganadería y Pesca	18
Ambiente y Desarrollo Sostenible	10
Ciencia, Tecnología E Innovación	6
Cultura	8
Defensa	13
Desarrollo Productivo	8
Desarrollo Social	15
Desarrollo Territorial y Hábitat	7
Economía	79
Educación	12
Interior	12
Jefatura de Gabinete de Ministros	17
Justicia y Derechos Humanos	8
Mujeres, Géneros y Diversidad	5
Obras Públicas	10
Presidencia	4
Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto	7
Salud	9
Seguridad	4
Trabajo, Empleo y Seguridad Social	10
Transporte	10
Turismo y Deportes	8
<b>Total general</b>	<b>280</b>

Fuente: UMET / CIPPEC /CEDyAT (2020)

En cuanto a la antigüedad en el cargo la media es de 5 (cinco) años, con casos extremos de 0 (cero) y 38 (treinta y ocho) años. La mediana es de 2 (dos) años. Quienes se desempeñan hace menos de un año, tienen una media de antigüedad de 5 (cinco) meses. La mediana es de 4 (cuatro) meses.

Respecto a las personas a cargo en su gran mayoría, los directivos tienen a cargo equipos chicos, de 1 a 25 personas: 168 encuestados (60%).

Gráfico N2: Cantidad de encuestados

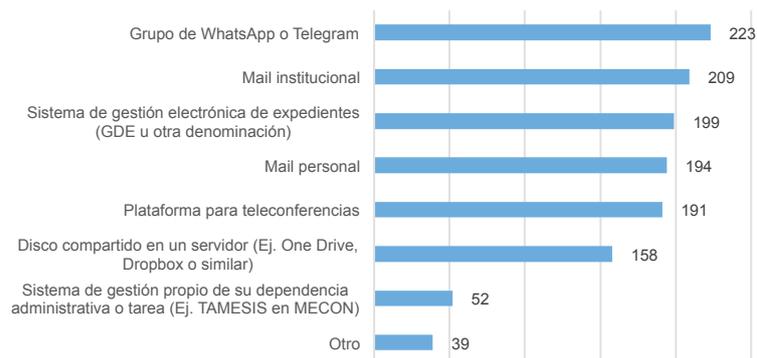


Fuente: UMET / CIPPEC /CEDyAT (2020)

### 3. Análisis según dimensiones

En relación a la dimensión de infraestructura tecnológica, la mayoría de los encuestados se apoyó en sistemas de gestión y comunicación propias e institucionales. Sin embargo, el uso baja sensiblemente en servidores compartidos donde almacenar información y en sistemas propios donde se vuelca información sustantiva del área.

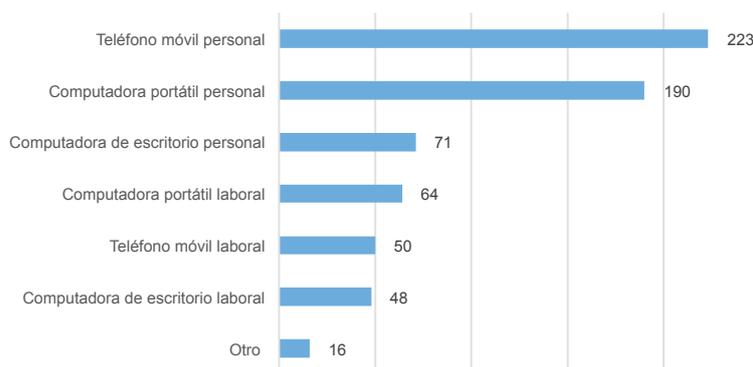
Gráfico N 3: Sistemas



Fuente: UMET / CIPPEC /CEDyAT (2020)

Cuando se analiza el uso de dispositivos para el trabajo remoto, los directivos se apoyan en teléfonos y computadoras propias. Menos de un 25% utiliza dispositivos que provee el Estado.

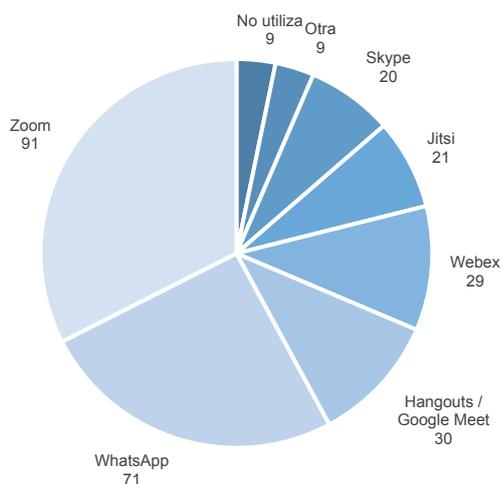
Gráfico 4: Dispositivos



Fuente: UMET / CIPPEC /CEDyAT (2020)

Más de la mitad utiliza Zoom o Whatsapp para realizar reuniones virtuales con la modalidad de videoconferencia. Sin embargo, el 75% (209) utiliza una cuenta gratuita o que paga de su bolsillo. Solo el 21% (58) utiliza una cuenta oficial que paga el Estado.

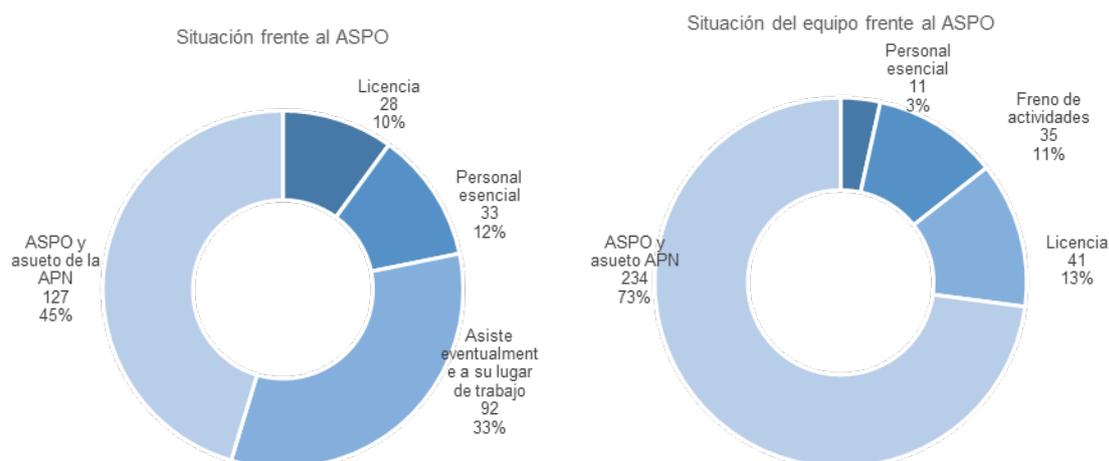
Gráfico N 5: Plataforma de teleconferencia utilizada



Fuente: UMET / CIPPEC /CEDyAT (2020)

En lo que se refiere a la dimensión normativa, el espacio directivo se reparte en partes iguales entre quienes asisten presencialmente, de forma regular y eventual, a sus trabajos y quienes cumplen el aislamiento social preventivo y obligatorio (ASPO). Sin embargo, solo el 3% de los equipos de trabajo a su cargo asisten presencialmente y el resto se encuentra cumpliendo el ASPO, sin actividades o con régimen de licencia. Esto pone la carga de la gestión y la presencialidad sobre los directivos públicos.

Gráfico N 6: Situación frente al ASPO – Gráfico N 7: Situación del equipo frente al ASPO



Fuente: UMET / CIPPEC / CEDyAT (2020)

Casi la totalidad no encontró impedimentos para la realización de actos administrativos de su área ni tampoco limitaciones en el marco normativo para el desempeño de su función ejecutiva. Este elemento destaca la continuidad de la gestión de gobierno de modo remoto mediante los sistemas y dispositivos relevados. Las escasas respuestas que encontraron problemas no responden a una regularidad, ya que se deben a temas de conexión, coordinación, digitalización y temas propios del circuito de trámites.

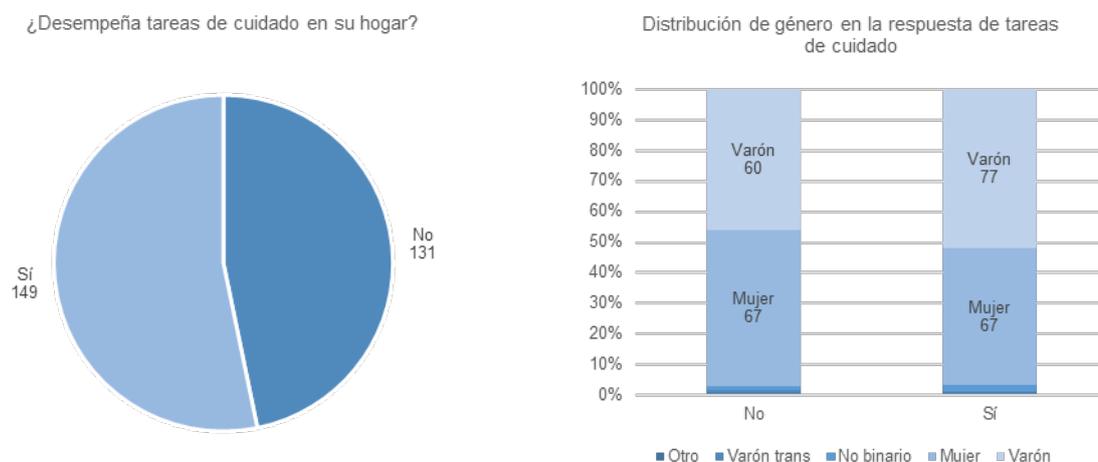
En lo que respecta a la dimensión personal, el 95% de los encuestados manifiesta haber mantenido o aumentado su carga de trabajo. Dentro de estos, 170 (61% del total) vieron un aumento de la carga con la modalidad de trabajo remoto.

Por otro lado, ese cambio en la carga de trabajo se traduce en una modificación de la calidad de las tareas del equipo a cargo. Solo para un 17% aumentó, mientras que para un 83% se mantuvo o se redujo.

Esta reducción sustancial en la calidad es atribuida a las siguientes respuestas que obtuvieron más del 25% de observaciones (estas se aclaran en valores no acumulativos): a) Superposición de tareas laborales y tareas del hogar y cuidados de personas 126 (45%); b) Condiciones desiguales de acceso a infraestructura tecnológica 117 (42%); c) Condiciones familiares distintas 90 (32%); y d) El trabajo a distancia 87 (31%).

Más de la mitad de los directivos desempeña tareas de cuidado en su hogar, en su mayoría de niños (103 de las 149 respuestas). Estas tareas se encuentran distribuidas equitativamente entre mujeres y varones, tal como evidencia el cuadro desagregado.

Gráfico N 8: Tareas de cuidado en su hogar – Gráfico N 9: Distribución de género



Fuente: UMET / CIPPEC /CEDyAT (2020)

Como se observa en la siguiente tabla, las tareas de cuidado de personas (adultas o menores) ocupa en promedio una hora más que las tareas de mantenimiento del hogar. El promedio no difiere de la mediana en ambos casos. Aunque la diferencia no es sustantiva, ambas tareas insumen más tiempo a las mujeres.

Tabla N 2: Dedicación tareas de cuidado y de mantenimiento

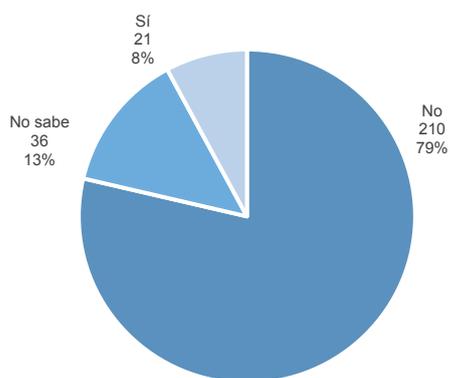
	Género	Horas, media	Horas, mediana
<b>Dedicación tareas de cuidado</b>		<b>4,69</b>	<b>4</b>
	Mujer	4,76	4
	Varón	4,63	4
<b>Dedicación tareas de mantenimiento</b>		<b>3,24</b>	<b>3</b>
	Mujer	3,41	3
	Varón	3,01	3

Fuente: UMET / CIPPEC /CEDyAT (2020)

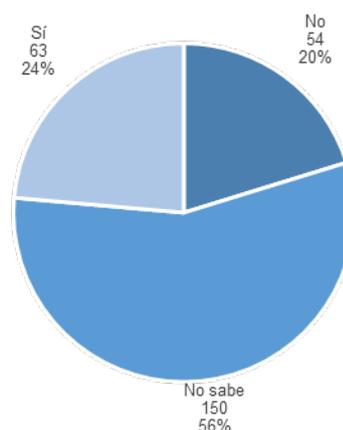
En relación a la dimensión trabajadores a cargo, se registra solo un 8% de alcance en las capacitaciones para el trabajo remoto de los equipos a cargo. Asimismo, se evidencia desconocimiento o ausencia de protocolos para el regreso al trabajo presencial. La mayoría de los protocolos o preparaciones implementadas tienen que ver con temas de higiene y salud, no operativos.

Gráfico N 10: Capacitaciones del equipo para el trabajo remoto – Gráfico N 11: Preparaciones en marcha para el regreso

¿El equipo recibió capacitaciones para el trabajo remoto?



¿Preparaciones en marcha para el regreso?



Fuente: UMET / CIPPEC / CEDyAT (2020)

#### 4. Aprendizajes obtenidos

Se evidencia una alta penetración del trabajo remoto para directivos públicos (45%, sin contar asistencia parcial y licencias), que se profundiza para sus equipos de trabajo (73%).

El alcance del ASPO en la Administración Pública Nacional coincide con las cifras brindadas en abril por la Secretaría de Empleo Público, en torno al 70% (Secretaría de Gestión y Empleo Público, 2020).

Los encuestados, en su mayoría, usan dispositivos propios para trabajar y utilizan sistemas de gestión, pero en menor medida archivos compartidos y sistemas de las áreas sustantivas.

El nivel de capacitación para el trabajo remoto y preparación para el regreso es bajo (8% y 24% respectivamente).

En la mayoría de los casos aumentó o se mantuvo la carga de trabajo y disminuyó su calidad.

Asimismo, cabe destacar la superposición de tareas de cuidado y del hogar con el trabajo, la falta de capacitación específica y la falta de dispositivos provistos por el Estado para garantizar el correcto uso de los sistemas con los que gestiona.

#### 5. Reflexiones analíticas sobre las dimensiones y sus Interrelaciones

Este trabajo realizado en forma conjunta entre el Núcleo de Estudios sobre Gestión Pública de la UMET, CIPPEC y CEDyAT aporta evidencia empírica para mejorar el entendimiento del impacto del trabajo remoto en la alta dirección pública. Desde

nuestro punto de vista, las personas y las tecnologías digitales son cuestiones centrales de la “cocina” del Estado. Entre estas cuestiones, muchas veces invisibles para los ciudadanos (y por lo tanto no suelen ocupar un lugar relevante en la agenda de los gobiernos), se pueden mencionar procesos como la planificación; la coordinación horizontal y vertical; la gestión presupuestaria; la orientación por resultados; la transparencia y la rendición de cuentas; el monitoreo y la evaluación; y las dos particularmente relevantes que están detrás de este estudio (personas y tecnologías digitales) (Pando, 2020).

Más aún: resulta tan importante avanzar en el estudio de estos aspectos del funcionamiento del Estado como también, y fundamentalmente, avanzar en el estudio de las *interrelaciones* que existen entre estos elementos que operan al interior del Estado y que son centrales para fortalecer las “capacidades estatales” de manera tal de estar en sintonía con las demandas cada vez más complejas y heterogéneas de nuestras sociedades contemporáneas.

En este sentido, es necesario realizar el esfuerzo por salir de nuestras “zonas de confort” y generar esos diálogos y analizar esas interrelaciones entre, por ejemplo, los especialistas en planificación con los especialistas en monitoreo y evaluación porque sabemos bien que la planificación no es un mero ejercicio intelectual sino que a partir de buenos diagnósticos y futuros deseados se definen problemas, formulan objetivos, se diseñan acciones y se implementan esas acciones que deben ser monitoreadas y evaluadas para saber qué se hizo mal y qué se hizo bien, qué se puede mejorar, qué se puede aprender y parar rendir cuentas. Y así se pueden seguir listando diferentes y múltiples interrelaciones entre estas cuestiones que están detrás del fortalecimiento de las capacidades estatales.

En la encuesta presentada en este trabajo, existe una interrelación entre empleo público y tecnologías digitales, dos “motores” clave para una mejor gestión pública y por ende para un mejor Estado. Desde ya que no todo el empleo público puede reducirse a la alta dirección pública así como no todas las tecnologías digitales pueden reducirse a estas que nos permiten el trabajo remoto. Más aún: dentro de esta interrelación entre empleo público y tecnologías digitales probablemente haya otros vínculos tan desafiantes que requieren de planificación (siguiendo con las interrelaciones) como, por ejemplo, las nuevas competencias que necesitan y necesitarán cada vez más los funcionarios públicos para trabajar con datos masivos y heterogéneos (fenómeno conocido genéricamente como big data) a partir del volumen, velocidad y variedad de datos, característica central del veloz e intenso desarrollo tecnológico de los últimos años.

En cuanto a los resultados de la encuesta cabe señalar que no se pueden entender sin el contexto en el cual se da el trabajo remoto: un contexto de emergencia como consecuencia de una situación inesperada de pandemia. Llegamos al trabajo remoto por una emergencia sanitaria para la cual ningún Estado estaba preparado (tampoco, por cierto, el sector privado). Pocas veces en la historia el Estado no solo en nuestro país sino en todos los países del mundo se vio tan exigido como en este momento y, si

bien no hay nada definido, en términos generales el Estado en Argentina (y los funcionarios y trabajadores estatales) vienen respondiendo mejor de lo que la mayoría de la opinión pública considera.

Es decir, no se pueden explicar estas cuestiones críticas que aparecen en la encuesta vinculadas al aumento de la carga de trabajo, la superposición de tareas de cuidado y del hogar con el trabajo, las condiciones desiguales de acceso a la tecnología, el uso fundamentalmente de dispositivos propios y el bajo grado de capacitación para el trabajo remoto, sin considerar este contexto macro de emergencia sanitaria.

Pero además de este contexto de pandemia, otro elemento que vale la pena señalar para entender mejor los resultados de la encuesta es el desafío importante que existe en nuestro país en materia de profesionalización de la función pública (concursos, formación, carrera, salarios, evaluación del desempeño, etc.). La pandemia no encontró al empleo público en su mejor momento. Particularmente relevante es esto en el segmento directivo, caracterizado en su mayoría por las designaciones transitorias y las excepciones a los requisitos para ocupar esos cargos<sup>2</sup>. Este problema tiene su impacto en términos de conocimiento especializado, aprendizaje y memoria institucional.

Otro punto que vale la pena señalar (y que esta encuesta aborda) es que muchas veces olvidamos que trabajar en organizaciones implica trabajar con otros. La mayor parte de los análisis y recomendaciones que circulan apuntan a la organización individual del trabajo, pero pocas veces se enfocan en cómo los directivos pueden colaborar en la realización colectiva del trabajo. A la angustia e incertidumbre natural que implica la pandemia y el hecho de no saber qué va a ocurrir cuando todo esto pase, se suma el hecho de tener que trabajar de una forma diferente.

Algunos creen que a través de un celular, una notebook e Internet el trabajo podrá realizarse de la misma manera que si se hiciera en la oficina. Lejos está de ser así (y los resultados de esta encuesta lo demuestran). Lo importante es comprender que este cambio de modalidad de trabajo implica un desafío enorme tanto para los trabajadores involucrados, como para los directivos públicos y también para los políticos (ministros, secretarios, subsecretarios). Trabajar desde casa requiere un cambio en la forma de trabajo y no solo un cambio en el medio de comunicación. En este sentido, el trabajo remoto implica nuevas competencias individuales y colectivas para llevar adelante un trabajo efectivo.

En términos generales numerosas investigaciones demuestran que el trabajo a distancia es un método útil si logra prepararse a la organización y a las personas que la integran para ello. En cambio, si se lleva adelante de manera improvisada (como inevitablemente tuvo que llevarse a cabo como consecuencia de la pandemia),

---

<sup>2</sup> Según Diéguez *et al* (2019), en diciembre de 2015 el 87% de los directores nacionales y generales estaba designado transitoriamente y este porcentaje aumentó a 91% en septiembre de 2019. Por su parte, la proporción de directores exceptuados de requisitos profesionales y/o presupuestarios también se mantuvo en niveles altos: en diciembre de 2015 este porcentaje era de 84% y pasó a 77% en septiembre de 2019.

aparecen muchas de las asignaturas pendientes y desafíos que los directivos públicos identificaron en esta encuesta.

De nuestra descripción del impacto del trabajo remoto en la alta dirección pública se desprenden algunas posibles hipótesis de trabajo para futuros estudios no solo de naturaleza cuantitativa sino también cualitativa mediante entrevistas semi-estructuradas en profundidad y grupos focales.

Así, a modo de hipótesis se podría pensar que la visión crítica del trabajo remoto puede estar dada por aquellos directivos que tienen una actitud negativa hacia la tecnología, que no tienen una infraestructura hogareña adecuada (computadora, conexión, espacio físico), con hijos a cargo y en su casa por la pandemia, estilo de conducción tradicional / vertical que ejercen el control por presencialidad.

Y a la inversa: las miradas favorables al trabajo remoto puede venir desde aquellos directivos públicos cuyas tareas tienen una naturaleza tecnológica, los que pueden armar rutinas y pautas laborales bien definidas para que los trabajadores no estén tanteando qué deben hacer o decidir, los que no tienen hijos a cargo, los que tienen un largo trayecto para llegar a sus ámbitos laborales (transporte público), los que trabajan en red o de forma proactiva y flexible en base a objetivos y resultados.

Asimismo, consideramos que debemos tomar distancia de los que dicen que nada de todo este trabajo remoto quedará y también tomar distancia de los que dicen que no habrá marcha atrás. Como es sabido, los grises no tienen los brillos de los extremos pero es por donde suele pasar la realidad. Se trata de un juego de final abierto en donde hay más interrogantes que certezas y que va a depender de los diferentes actores involucrados en la cuestión. En este sentido, este estudio y las posibles líneas de continuidad que se sugieren a partir de las hipótesis antes mencionadas así como también otros estudios como los de la propia Secretaría de Gestión y Empleo Público, pueden ser importantes para aportar evidencia empírica que respalden las decisiones a tomar en el marco de la denominada “nueva normalidad”.

### **Bibliografía utilizada**

Diéguez, Gonzalo; Gasparín, José; Rubio, Jimena; y Aruanno, Lucía (2019): GPS del Estado. Radiografía y balance de la Administración Pública Nacional 2015-2019. Disponible en <https://www.cippeec.org/publicacion/gps-del-estado-radiografia-y-balance-de-la-administracion-publica-nacional-2015-2019/>

Pando, Diego (2020): “La parte sumergida del iceberg: apuntes para más y mejor Estado”, en Daniel García Delgado y Claudia Bernazza (compiladores): Estado, políticas públicas y federalismo, Documento de Trabajo número 6, FLACSO Argentina, Buenos Aires.

Secretaría de Gestión y Empleo Público. (2020): Valoración de adaptación de empleo público para entornos de crisis. Argentina. Disponible en:  
<https://www.argentina.gob.ar/noticias/informe-sobre-el-impacto-de-la-adaptacion-al-trabajo-remoto>

### **Breve biografía de los autores**

#### **Diego Pando**

Politólogo, Máster en Administración y Políticas Públicas por la Universidad de San Andrés (Argentina) y Doctor en Ciencia Política y de la Administración por la Universidad Complutense de Madrid (España).

Presidente de la Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública (AAEAP). Director del Núcleo de Estudios sobre Gestión Pública de la Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo (UMET).

Profesor de grado en la Universidad de San Andrés, en donde dirigió el Programa de Gobierno Electrónico y co-dirigió el Programa de Formación en Competencias para la Alta Dirección Pública.

Responsable del Proyecto de Investigación Científica y Tecnológica Orientado (PICTO - 0005) "Gestionar lo público en tiempos de pandemia".

Profesor de posgrado en diferentes universidades. Ha publicado cuatro libros, varios capítulos en libros y diversos artículos en revistas especializadas en administración y políticas públicas. Además, se ha desempeñado como consultor en organismos internacionales (BID, UNESCO, CAF, CLAD, entre otros) en cuestiones relacionadas a la utilización de tecnologías de información para fortalecer capacidades de gestión pública.

#### **Sebastián Barbosa**

Politólogo y Sociólogo, Máster en Políticas Sociales y Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires.

Profesor e investigador de la Carrera de Políticas Públicas y Gobierno de la Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo, de la Maestría en Políticas Públicas y Gobierno de la Universidad Nacional de Lanús y de la Maestría en Ciencia Política y Sociología de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

Responsable del Proyecto de Investigación Científica y Tecnológica Orientado (PICTO - 0005) "Gestionar lo público en tiempos de pandemia".

Investigador Categoría 2 del Programa de Incentivos a docentes investigadores del Ministerio de Educación, Comisión Nacional de Categorización.

Editor digital de la Revista Perspectivas de Políticas Públicas del Departamento de Planificación y Políticas Públicas de la Universidad Nacional de Lanús  
<http://revistas.unla.edu.ar/perspectivas>.

Se ha desempeñado en la gestión pública como Director de Relaciones Internacionales del Honorable Senado de la Nación. Y como Coordinador del Enlace Parlamentario de la Secretaría Parlamentaria de la Jefatura de Gabinete de Ministros en el Congreso de la Nación.