



FLACSO
ARGENTINA

REVISTA
**ESTADO Y POLÍTICAS
PÚBLICAS**

Nº 19, Año X, octubre de 2022 - abril de 2023

Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina

ISSN (versión electrónica): 2310-550X | ISSN (versión impresa): 2413-8274

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE ARGENTINA

TUCUMÁN 1966 (C1026AAC)
CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES, ARGENTINA

Revista Académica

Estado y Políticas Públicas

ISSN (versión electrónica): 2310-550X | ISSN (versión impresa): 2413-8274

Revista Estado y Políticas Públicas Nº 19, Año X, octubre de 2022 - abril de 2023.
Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Argentina.



FLACSO
ARGENTINA

Facultad
Latinoamericana de
Ciencias Sociales.
Sede Argentina.

Área Estado y
Políticas Públicas.



Directora
Dra. Valentina Delich



Director
Dr. Daniel García Delgado

Revista Estado y Políticas Públicas es una publicación semestral de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Argentina abocada al análisis del Estado y de las Políticas Públicas. La misma se publica en idioma castellano, en formato digital e impreso durante los meses de mayo y de octubre de cada año. Se encuentra dirigida a la comunidad académica de las ciencias sociales latinoamericana, profesionales, funcionarias y funcionarios gubernamentales de distintas áreas y niveles de gobierno. El propósito de la revista es aportar a la labor de intercambio y difusión de la producción científica, publicando artículos sujetos a las condiciones de evaluación de pares y referato “doble ciego” y que comprenden distintas modalidades: artículos de investigación originales e inéditos focalizados en temáticas específicas de la Ciencia Política y de la Administración Pública, como así también artículos que hacen hincapié en paradigmas teóricos de las Ciencias Sociales y contribuciones que expliciten avances de investigaciones y reseñas críticas de libros. La *Revista Estado y Políticas Públicas* es financiada por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina.

La *Revista Estado y Políticas Públicas* de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina se encuentra indizada en **LATINDEX** con el nivel 1 (Nivel Superior de Excelencia), en la **Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico (REDIB)**, en **CLASE México** y en la **European Reference Index for the Humanities and Social Sciences (ERIHPLUS)**.



Por su parte, la *Revista Estado y Políticas Públicas* se encuentra catalogada en la **Matriz de Información para el Análisis de Revistas (MIAR)**, en los **repositorios digitales BDU, BDU2 del SIU**, en **MALENA**, en el repositorio institucional del **Sistema Internacional FLACSO ANDES** y en el catálogo de la **Biblioteca “Enzo Faletto” de FLACSO Argentina**.



Asimismo, el **Área Estado y Políticas Públicas** y la **Biblioteca “Enzo Faletto” de FLACSO Argentina**, han sido los creadores de la **Red Latinoamericana de Revistas Académicas de Ciencias Sociales y Humanidades (LatinREV)**.



ISSN (versión electrónica): 2310-550X | ISSN (versión impresa): 2413-8274

CONTACTO DE LA REVISTA

Teléfono:

(54) (11) 5238-9361

Correo electrónico:

revistaeypp@flacso.org.ar

Dirección postal: Oficina del 2do piso, Tucumán 1966, C1050AAN, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina.

CONTACTO PRINCIPAL

Cristina Ruiz del Ferrier

Teléfono: (54) (11) 5238-9361

Correo electrónico:

cruiz@flacso.org.ar

Dirección postal: Oficina del 2do piso, Tucumán 1966, C1050AAN, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina.

Equipo Editorial

DIRECTOR

Daniel García Delgado

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)

Sede académica Argentina

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET)-
Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

EDITORA

Cristina Ruiz del Ferrier

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)

Sede académica Argentina

Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

COLABORADORAS DE EDICIÓN

Agustina Gradin

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica
Argentina - Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas
(CONICET).

Manuela Viana Trincherro

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede
Académica Argentina, Argentina.

Comité de Redacción

Julieta Campana, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)
- Sede Académica Argentina - Facultad de Ciencias Económicas Universidad de Buenos Aires (FCE - UBA).

Alejandro Casalis, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)
Sede académica Argentina, Argentina.

Julieta Chinchilla, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)
Sede académica Argentina, Argentina.

Sergio De Piero, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)
Sede académica Argentina-Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

Cynthia Ferrari Mango, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina – Universidad Nacional de la Matanza (UNLaM) - Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET).

Guadalupe García Delgado, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina, Argentina.

Roxana Mazzola, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) sede Académica Argentina – Instituto de Investigación “Gino Germani” de la Universidad de Buenos Aires (UBA) – CEDEP.

Luciano Nosetto, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)
Sede académica Argentina-Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

Alejandra Racovschik, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina, Argentina.

Verónica Soto Pimentel, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina – Argentina - Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET).

Jorge Tirenni, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)
Sede académica Argentina-Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

Arturo Trinelli, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)
Sede académica Argentina, Argentina.

Diseño y Soporte técnico

Ignacio Fernández Casas

Guadalupe García Delgado

Repositorios

Samanta Tello, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)
Sede académica Argentina, Argentina.

Consejo Editorial

Claudia Bernazza, Universidad Nacional de Lanús (UNLa). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Argentina – Argentina.

María Isabel Bertolotto, Universidad de Buenos Aires (UBA) – Argentina.

Eduardo Bustelo Graffigna, Universidad Nacional de Cuyo (UNC). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Argentina – Argentina.

Horacio Cao, Centro de Investigaciones en Administración Pública (CIAP), Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires (UBA). – Argentina.

Alfredo Carballeda, Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

Raquel Castronovo, Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

Daniel Cravacuore, Universidad Nacional de Quilmes (UNQ), Argentina.

Eduardo Crespo, Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Brasil.

Claudia Danani, Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS). Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

Julio De Zan, Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Argentina.

Cristina Díaz, Universidad Nacional de Entre Ríos (UNER), Argentina.

Theotonio Dos Santos, Universidade Federal Fluminense (UFF). Coordinador de la Cátedra y Red UNESCO – UNU de Economía Global y Desarrollo Sustentable (REGGEN), Brasil.

Roberto Feletti, Docente de la Maestría de Políticas Públicas para un Desarrollo con Inclusión Social de FLACSO Argentina, Argentina.

Víctor Ramiro Fernández, Universidad Nacional del Litoral (UNL). Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Argentina.

Mabel Hoyos, Universidad Nacional de La Plata (UNLP). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Argentina, Argentina.

Bernardo Kosacoff, Universidad de Buenos Aires (UBA). Universidad Torcuato Di Tella (UTDT), Argentina.

Arturo Laguado Duca, Instituto Ortega y Gasset Argentina (IOG), Argentina.

Carlos Leyba, Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

Julio César Neffa, Centro de Estudios e Investigaciones Laborales (CEIL), Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Argentina.

Nerio Neirotti, Universidad Nacional de Lanús (UNLa) – Argentina.

José Paradiso, Universidad Nacional de Tres de Febrero (UNTREF), Argentina.

Alejandro Pelfini, Global Studies Programme – Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Argentina. Universidad Alberto Hurtado, Chile.

Javier Pereira, Universidad Católica del Uruguay (UCU), Uruguay.

Luis Alberto Quevedo, Gestión y Política en Cultura y Comunicación - Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Argentina, Argentina.

María Cristina Reigadas, Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

Alberto Riella, Universidad de la República, Uruguay.

Eduardo Rinesi, Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS), Argentina.

Adriana Rofman, Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS), Argentina.

Carlos M. Vilas, Universidad Nacional de Lanús (UNLa), Argentina.

Cristina Zurbriggen, Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República Montevideo, Uruguay.

Sobre la Revista Estado y Políticas Públicas

La *Revista Estado y Políticas Públicas* nace en el año 2013 en el marco de las actividades académicas de posgrado que la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina viene desarrollando de manera sistemática.

En este sentido, nos complace invitarles a la lectura del número 19 de la *Revista Estado y Políticas Públicas*, que auguramos se constituirá paulatinamente en un espacio que construiremos entre todos con miras a la difusión, a la promoción y a la divulgación científica de los temas vinculados al rol del Estado, a las políticas públicas y a la gestión en los distintos niveles de gobierno (regional, nacional, provincial, local-territorial) y desde los más diversos enfoques, temas y problemáticas vinculados a estas preocupaciones.

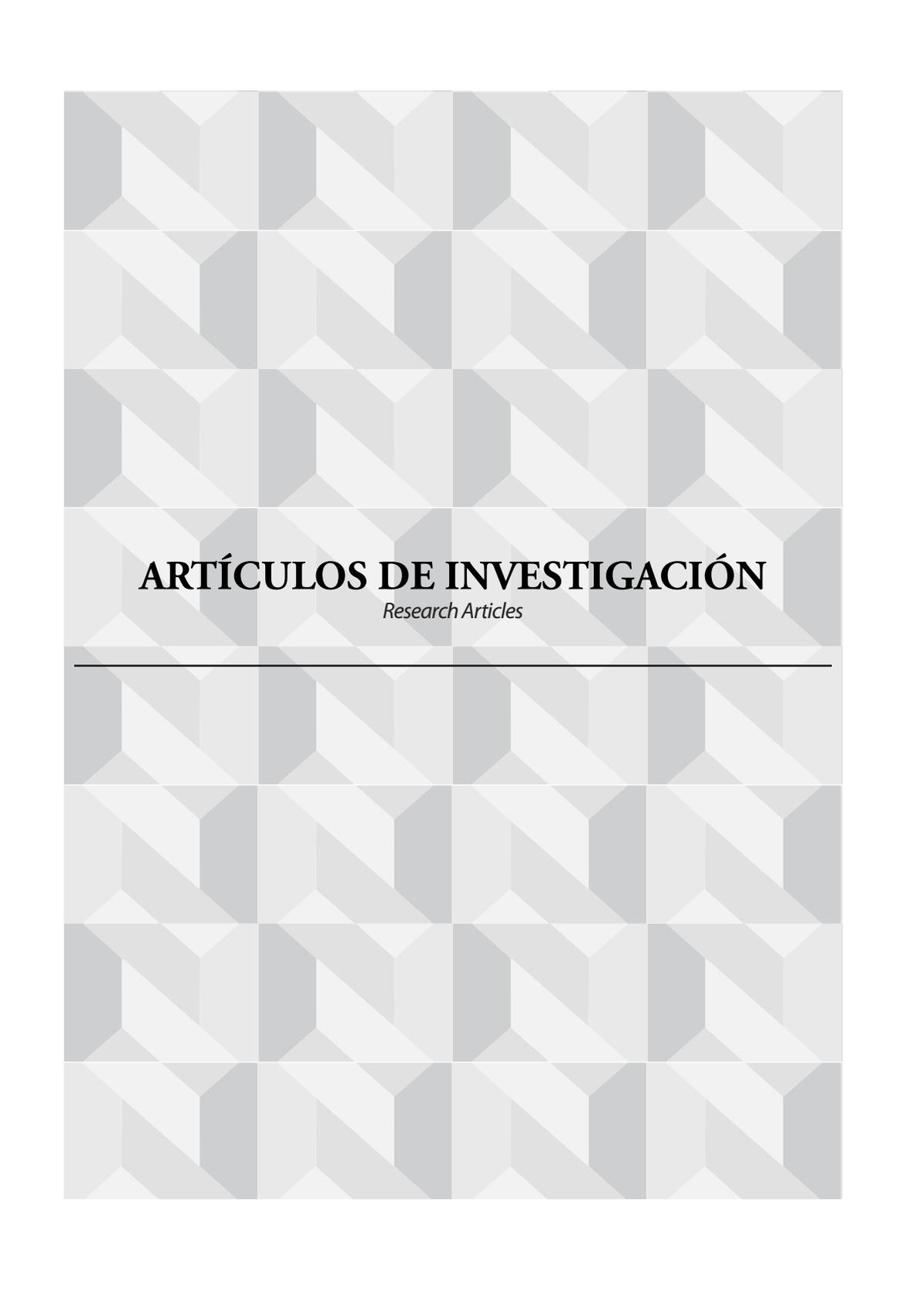
Este espacio académico-científico y de investigación receptiona opiniones, argumentos, posiciones y propuestas desde las más diversas orientaciones teóricas, ideológicas y políticas. En un espíritu interdisciplinario y pluralista, esperamos que esta Revista contribuya a profundizar y a difundir nuevas reflexiones desde las más diversas latitudes sobre un cambio de paradigma en las Ciencias Sociales.

En síntesis, desde FLACSO Argentina, nos complace presentar el número 19 de esta Revista académica y, en lo sucesivo, quedan cordialmente invitadas a participar en su composición y en su continuidad en el tiempo.

Sumario

EDITORIAL	13
Guerra Híbrida y surgimiento de la Multipolaridad. Por Daniel García Delgado	
DOSSIER	17
Geopolítica y guerras híbridas. Consecuencias para la Argentina y América Latina. Una mirada desde el sur. Coordinadora: María Cecilia Míguez	
Ucrania: <i>¿Una guerra subrogada?</i> Por Ricardo Aronskind	19
Disparen sobre Mariupol, preparen la Pampa: <i>Ensayo sobre el impacto de la Guerra Ruso-Ucraniana en la Argentina. (2022)</i> Por Daniel Blinder	35
Revisitando las visiones occidentales sobre la guerra en Ucrania (2022). <i>Principales teorías, enfoques y actores.</i> Por Anabella Busso y Maximiliano Barreto	53
La guerra vuelve a Europa. <i>Pensar los conflictos en la transición hegemónica global.</i> Por María Eugenia Cardinale	77
La guerra en Ucrania y los partidos políticos. <i>Posiciones en la Argentina y en Uruguay.</i> Por María Cecilia Míguez, Diego Hernández Nilson y Camilo López Burian	91
La guerra en Ucrania, un conflicto mundial. Por Gabriel Merino	113
ARTÍCULOS DE INVESTIGACIÓN	141
<i>Research Articles</i>	
Vivienda en México, un problema de calidad, de habitabilidad, del barrio y de la ciudad. <i>Variantes a la medición del rezago.</i> Por Guillermo Olivera y Olga Serrano	143

El voto transnacional de la población boliviana en la Argentina (2009-2020) Por Giuliana Guzzo	173
Industria Argentina: <i>Oportunidades para la Sustitución de Importaciones y desafíos de Política industrial.</i> Por Lorenzo Cassini y Martín Schorr	197
Creando condiciones para el desarrollo de la bioeconomía en la Argentina: El papel de las políticas estatales en biotecnología y biocombustibles. (1990-2022) Por Melisa Deciancio y Karen M. Siegel	225
Ciencia, tecnología y logística en la Antártida: Implicancias estratégicas en el desarrollo de nuevas capacidades nacionales. Por Bernardino Santamarina	249
Hallazgos y perspectivas sobre el impacto del trabajo remoto en la alta dirección pública a nivel provincial en la Argentina. (agosto - octubre de 2021) Por Diego Pando y Sebastián Barbosa	267
RESEÑA DE LIBRO <i>Book Reviews</i>	281
Mazzucato, M. (2021). “Misión economía. Una guía para cambiar el capitalismo”. Madrid: Editorial Taurus. Por Leila Mucarsel	
SOBRE LES AUTORES <i>About the Authors</i>	293
CONVOCATORIA: NÚMERO XX <i>Call for contributions</i> Tema del <i>Dossier</i> : Estado, Administración y Política Públicas en América Latina: desarrollos y desafíos. Coordinador: Pablo Bulcourf Fecha límite: 01 de febrero de 2023.	297
NORMAS DE PUBLICACIÓN <i>Author Guidelines</i>	307



ARTÍCULOS DE INVESTIGACIÓN

Research Articles

Hallazgos y perspectivas sobre el impacto del trabajo remoto en la alta dirección pública a nivel provincial en la Argentina (agosto – octubre de 2021)

*Findings and perspectives on the impact of remote work on senior public management at the provincial level in Argentina
(august – october 2021)*

Por Diego Pando* y Sebastián Barbosa**

Fecha de Recepción: 01 de junio de 2022.

Fecha de Aceptación: 15 de agosto de 2022.

RESUMEN

El trabajo remoto (de emergencia) fue un elemento clave que permitió la continuidad de la administración pública en un contexto crítico e inédito como consecuencia de la pandemia. Una encuesta que realizamos a altos directivos públicos de Mendoza, Río Negro, Entre Ríos, Chaco y Tucumán entre agosto y octubre de 2021 muestra que más del 70% de los encuestados considera que podrán mantenerse instancias de trabajo remoto en la pospandemia. Esto implica abordar desafíos vinculados a capacitación, normativa (general y específica), claridad de metas y objetivos, organización de

los procesos de trabajo, comunicación, gestión de la documentación y evaluación del desempeño, entre otros. La pandemia abrió una ventana de oportunidad para una mayor y mejor conexión entre la agenda digital y la gestión del capital humano en nuestras administraciones, en la cual el trabajo remoto puede ocupar un lugar relevante para fortalecer el aparato estatal.

Palabras clave: *Trabajo Remoto, Encuesta, Pandemia, Alta Dirección Pública, Provincias, Investigación.*

* Politólogo y Máster en Administración y Políticas Públicas por la Universidad de San Andrés. Doctor en Ciencia Política y de la Administración por la Universidad Complutense de Madrid. Correo electrónico: Pando.d@umet.edu.ar

** Politólogo por la Universidad de Buenos Aires, Sociólogo, Máster en Políticas Sociales y Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires. Correo electrónico: vorstelung@hotmail.com

ABSTRACT

Remote (emergency) work was a key element that allowed the continuity of public administration in a critical and unprecedented context as a result of the pandemic. A survey that we conducted among senior public managers in Mendoza, Río Negro, Entre Ríos, Chaco and Tucumán between August and October 2021 shows that more than 70% of those surveyed believe that instances of remote work can be maintained in the post-pandemic. This implies addressing challenges related to training, regulations (general and specific), clarity of goals and objectives, organization of work processes, communication, documentation management and performance evaluation, among others. The pandemic opened a window of opportunity for a greater and better connection between the digital agenda and the management of human capital in our administrations, in which remote work can occupy a relevant place to strengthen the state apparatus.

Keywords: *Remote Work, Survey, Pandemic, Senior Public Management, Provinces, Research.*

Introducción¹

Partiendo de la base de la importancia de las provincias en nuestro entramado administrativo cabe destacar que, tomado en términos absolutos, el Sector Público Nacional que

comprende a la Nación, las provincias y los municipios, abarca más de 3.500.000 de personas. El 66% de ese universo pertenece a las administraciones públicas provinciales (APP), según datos del Ministerio de Trabajo de la Nación a diciembre de 2020. Y el grueso del empleo público junto con los principales sistemas de gestión educativa, sanitaria y de seguridad pública, es provincial. Estos datos revelan la importancia de centrarse en el desempeño de las provincias.

Las provincias de la Argentina han ido generando distintas iniciativas de trabajo remoto. Lejos de quedarse en un lugar de frustración por la situación imprevista de la pandemia, han generado reacciones tendientes a la búsqueda de soluciones y también decidieron continuar con la operatoria cotidiana de sus administraciones. El desafío ha sido, apuntalar el trabajo remoto, en todas y cada una de las administraciones, también en aquellas localidades de menor infraestructura electrónica o digital. El objetivo de estas administraciones ha sido minimizar el impacto y el desafío a futuro consistirá en evaluar si se ha conseguido prestar los mismos servicios que se realizaban con la actividad presencial.

Hemos visto como el COVID-19 convirtió al trabajo remoto durante los años 2020 y 2021 en un masivo experimento social y laboral. Las administraciones públicas tuvieron que adaptar sus formatos de trabajo a la pandemia. En este contexto, y dada la importancia que tiene el nivel provincial en la producción de bienes y servicios públicos, el presente artículo de investigación tiene como objetivos, en primer lugar, aportar hallazgos sobre las experiencias de trabajo remoto desarrolladas por la alta dirección pública de las administraciones públicas provinciales a partir de una encuesta realizada y, en segundo lugar, plantear un conjunto de pautas para fortalecer las experiencias en base a una revisión bibliográfica sobre el tema.

1 Este trabajo se enmarca en el Proyecto de Investigación Científica y Tecnológica Orientado (PICTO - 0005) "Gestionar lo público en tiempos de pandemia", radicado en la Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo (UMET). Una versión preliminar de este trabajo fue presentada en XIV Conferencia de la Red Interamericana de Educación en Administración Pública, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional de Cuyo.

Como han demostrado una larga serie de trabajos de autores multicitados (Dieguez, 2020; Zuvanic, 2021; Iacovello, 2016; Longo, 2010; Bonifacio, 2016) el segmento directivo es central para garantizar un mejor desempeño de las políticas públicas. De allí la importancia que le otorgamos en este artículo de investigación. Partiendo de su definición, la Alta Dirección Pública (ADP) es el conjunto de funcionarios/as de primera línea de las administraciones gubernamentales que actúan como “vaso comunicante” entre las esferas políticas y la burocracia (Zuvanic y Diéguez, 2016). La ADP supone identificar el conjunto de funcionarios/as de primera línea de las administraciones gubernamentales que no son autoridades políticas –ministros/as, viceministros/as, secretarios/as o subsecretarios/as –, ni tampoco forman parte de la burocracia operativa –empleados/as públicos/as –.

1. Breves consideraciones sobre los potenciales beneficios (y costos) del trabajo remoto

La emergencia sanitaria producto del COVID-19 ha permitido la incorporación en el ámbito del aparato estatal de una metodología de trabajo que de otro modo hubiese demorado mucho más tiempo en instalarse, incluso en términos de debate y de discusión, y que dejará sus huellas. Lejos de ser la solución a todos los problemas, el trabajo remoto (de emergencia) fue un elemento clave que permitió la continuidad del Estado, la administración y las políticas públicas en un contexto crítico e inédito.

Más allá de la emergencia, la literatura especializada en el tema considera que entre las principales ventajas del trabajo remoto están la misma (o incluso mayor) efectividad laboral de aquellas personas cuyas tareas tienen una naturaleza tecnológica, que tienen rutinas laborales bien definidas y que trabajan en red o de forma proactiva y flexible. Además, en la relación entre costos y beneficios económicos,

el balance suele ser favorable al ahorro de recursos en las organizaciones que promueven el trabajo remoto. Asimismo, las y los trabajadores remotos ahorran tiempo y dinero en costos de traslado y generan menores emisiones de gases que benefician al ambiente.

Como un Jano bifronte, y si bien puede traer ahorros debido a menores gastos en transporte, alquileres de oficinas, muebles y servicios públicos, el trabajo remoto no necesariamente tiene costo cero para el Estado. Como veremos más adelante, los organismos deben rediseñar procesos e invertir en capacitación y en dotar de equipamiento adecuado a las y los funcionarios, así como en sistemas de información y comunicación. Además, la literatura sobre el tema identifica como posibles aspectos negativos un mayor aislamiento profesional en desmedro de la dimensión colectiva del trabajo, inconvenientes para el desarrollo de carreras y formación, un exceso en la cantidad de horas trabajadas, sesgos de género y dificultades para la desconexión y la combinación de la vida privada con las obligaciones laborales.

Cabe agregar además que no todos los trabajos tienen el potencial para realizarse en forma remota. Si bien no focaliza en el Estado, Albrieu (2020) señala que el porcentaje de trabajos que tiene el potencial para realizarse desde el hogar se encuentra entre un 27% y un 29% de los trabajos totales, *ratio* que se reduce sensiblemente si corregimos la estimación por el uso efectivo de tecnología en los hogares, llegando a una estimación de piso de 18% en el caso de uso de computadoras. Por otro lado, la transformación digital en los hogares también se encuentra rezagada y exhibe una alta heterogeneidad, tanto en niveles de ingreso como a lo largo de los aglomerados urbanos.

1.1. Resultados obtenidos en el marco de la encuesta:

La encuesta

Desde el Núcleo de Estudios sobre Gestión Pública de la Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo (UMET), junto a CIPPEC, I+E 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 de las provincias de Chaco, Entre Ríos, Mendoza, Río Negro y Tucumán. Los criterios para la selección de las unidades de análisis se realizaron en base a provincias que representen las diferentes regiones del país y con gobiernos de diferentes signos políticos. El relevamiento se realizó entre el 20 de agosto y el 8 de octubre del año 2021.

El propósito de la encuesta consistió en analizar el desarrollo del trabajo remoto, así

como la relación entre recursos existentes, utilizados y deseables dentro de las administraciones públicas provinciales. Para eso, buscamos identificar y sistematizar la información que permita comprender los avances, desafíos y lecciones aprendidas. En cuanto a las características de la muestra, el universo abarcó a funcionarios y funcionarias que ocupan cargos de alta dirección pública en las provincias seleccionadas (ver tabla 1). Las razones por las cuales focalizamos en la alta dirección pública tienen que ver por el carácter estratégico de dicho segmento para el funcionamiento del aparato estatal. Se trata de un espacio que concentra los procesos de elaboración de las políticas públicas, articulando los niveles de cargos políticos con equipos técnicos. El trabajo remoto para este espacio directivo fue un desafío para mantener la unidad, sinergia y productividad de sus equipos de trabajo sin importar la ubicación de cada uno de sus miembros.

Tabla 1
Cargos de alta dirección pública en las provincias seleccionadas

Provincia	Función ejecutiva	Universo total	Total de respuestas	
			Total	Porcentaje del total
Mendoza	Jefe/a de Departamento y Subdirector/a	528	89	17%
Tucumán	Director/a	180	56	31%
Río Negro	Gerentes, Jefes de Departamento, Jefes de Divisiones, Coordinador de División	473	111	23.5%
Entre Ríos	Director/a, subdirector/a	533	162	16.2%
	Jefes/as de departamento	470		
Chaco	Director/a generales	16	131	18%
	Director/a	249		
	Jefes/as de Departamento	470		
Total	-	2919	549	18.8%

Fuente: UMET, CIPPEC, I+E y CEDyAT.

La muestra obtuvo 549 observaciones de un universo compuesto por un total de 2.919 agentes estatales (18,8%). El instrumento de recolección de datos se hizo mediante un formulario web autoadministrado, de carácter anónimo. Cabe señalar a modo de antecedente que durante el 2020/2021 se desarrolló también en el marco de esta investigación, en base al mismo diseño metodológico orientada a conocer las condiciones de trabajo remoto de las y los agentes que ejercen funciones directivas en la Administración Pública Nacional². En ese trabajo 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, se buscaron identificar y sistematizar la información que permitiera comprender los límites, obstáculos y lecciones aprendidas.

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

- **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/a.

En cuanto a las características de esa muestra anterior, el universo abarcó a directores/as nacionales, generales, simples y coordinadores/as (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.

Ese trabajo del año 2020 evidenció una alta penetración del trabajo remoto para las y los 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, se destacaron 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.

2. Poner el valor el esfuerzo realizado

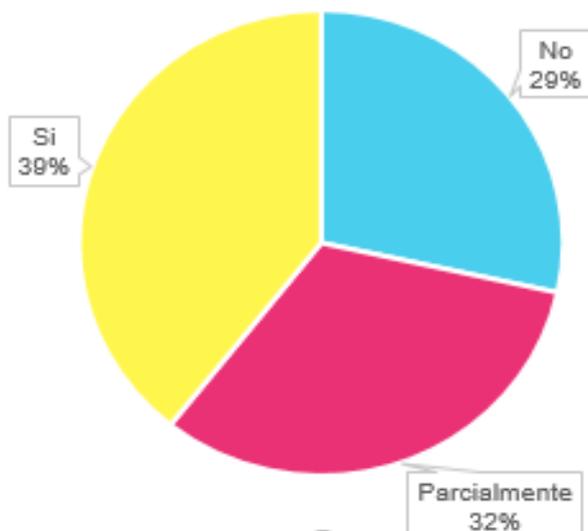
De los hallazgos realizados a través de esta nueva encuesta, uno de los más interesantes está relacionado con la perspectiva a futuro del trabajo remoto. Como se observa en el gráfico 1, más del 70% de los/as funcionarios/as encuestados/as considera que podrán

2 Véase, Pando y Barbosa (2020).

mantenerse instancias de trabajo remoto en la pospandemia. Si bien antes teníamos la intuición mediante experiencias piloto acerca de la valoración positiva del trabajo remoto (no

exenta de desafíos, sobre los cuales hablaremos más adelante), de nuestra encuesta se desprende evidencia empírica en sintonía con nuestra intuición.

Gráfico 1
Acuerdo con instancias de trabajo remoto una vez finalizada la pandemia

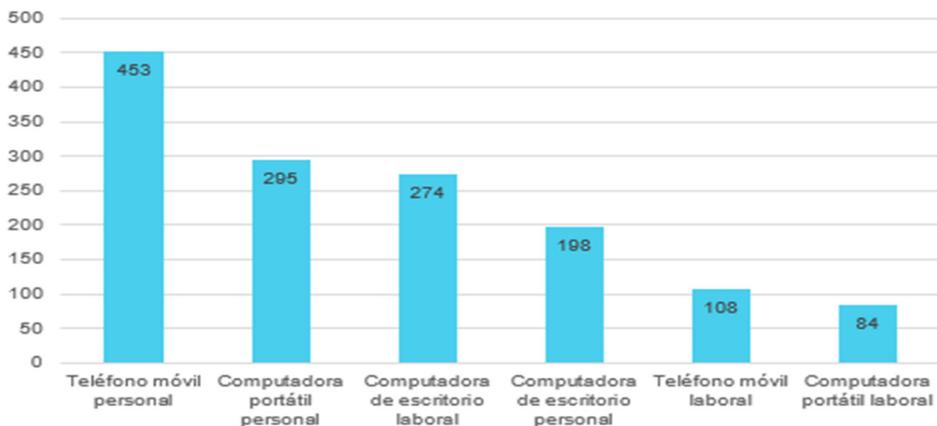


Fuente: UMET, CIPPEC, I+E y CEDyAT.

Desde ya, esto no significa que el trabajo remoto sea una panacea, pero, sin dudas, es un dato relevante que permite alimentar el debate en torno a la posible institucionalización a futuro de procedimientos y capacidades tecnológicas desarrolladas y construidas durante la pandemia. Esta valoración positiva del trabajo que realiza la mayoría de las y los directivos públicos provinciales cobra más sentido teniendo en cuenta el contexto de emergencia sanitaria en el cual se realizó. El COVID-19 impuso esta dinámica de trabajo de forma abrupta y con una agenda pública saturada de urgencias y demandas.

Este contexto de trabajo remoto de emergencia, sin dudas, contribuye a explicar dos cuestiones. Por un lado, la mayoría de los/as encuestados/as utilizó dispositivos tecnológicos personales para el trabajo remoto (gráfico 2). Así, el hecho de que los equipos informáticos sean hoy un elemento común en los hogares tendió a diluir la obligación de que, cuando son medios de trabajo, deben ser garantizados por el empleador/a.

Gráfico 2
Dispositivos utilizados para el trabajo remoto

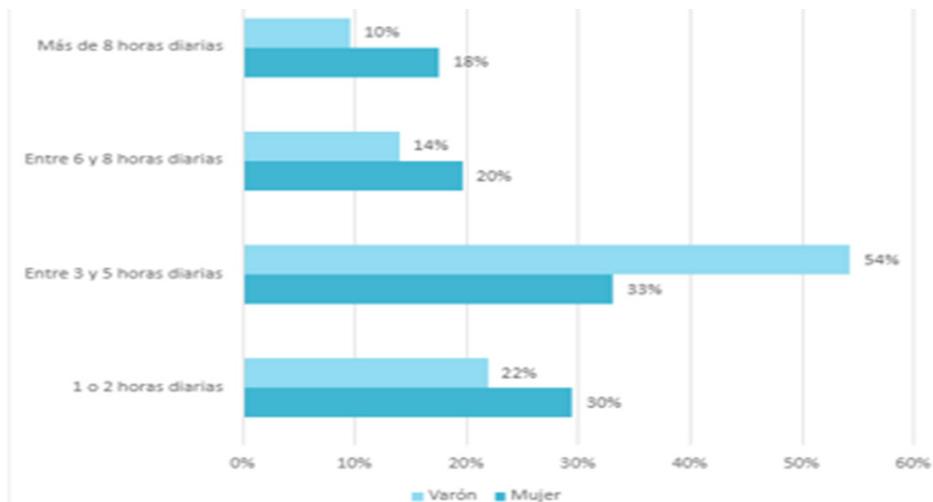


Fuente: UMET, CIPPEC, I+E y CEDyAT.

Por otro lado, el contexto de emergencia también contribuye a explicar el impacto diferencial entre hombres y mujeres que tuvieron las

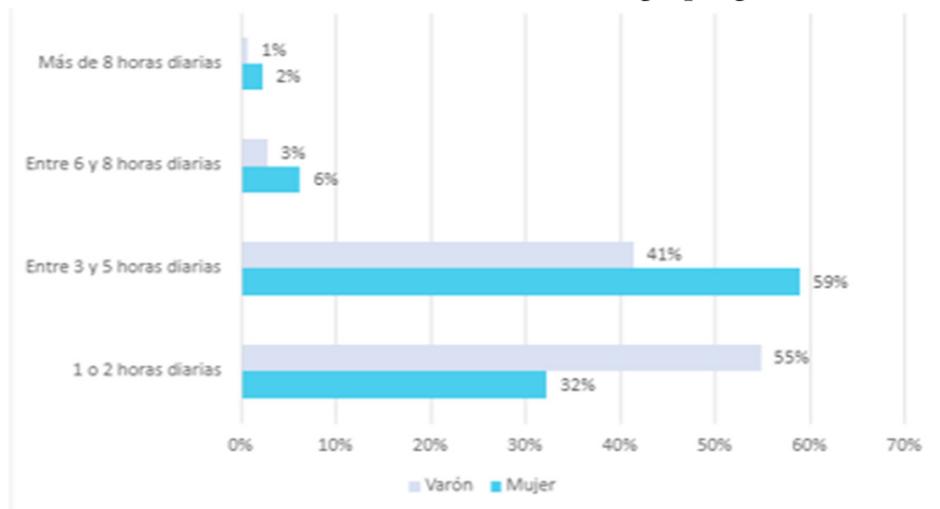
tareas de cuidado y el mantenimiento del hogar al momento de trabajar en forma remota.

Gráfico 3
Horas dedicadas al cuidado



Fuente: UMET, CIPPEC, I+E y CEDyAT.

Gráfico 4
Horas dedicadas al mantenimiento del hogar por género



Fuente: UMET, CIPPEC, I+E y CEDyAT.

Como se puede observar en los gráficos 3 y 4, las mujeres son quienes más compatibilizan las tareas de cuidado y de trabajo doméstico con la carga laboral. El 80% de ellas se reconocen como principales cuidadoras del hogar. En cambio, el 42% de los varones lo hacen. La mayoría de varones (76%) se concentró en la franja de hasta 5 horas diarias dedicadas a las tareas de cuidado. Para las mujeres este porcentaje desciende al 62% concentrándose el resto en la franja de 5 o más horas. Se observó, a la vez, un desbalance significativo de más del 18% en la dedicación de cada uno de los géneros al mantenimiento del hogar.

La aparición de estos dos problemas comparte un factor común: la inexperiencia de encontrarse desarrollando tareas bajo una modalidad de trabajo novedosa y a la vez forzada por circunstancias extraordinarias. Como decíamos antes, pese al uso de dispositivos personales y al sesgo de género en las tareas de cuidado y mantenimiento del hogar, la valoración del trabajo remoto es positiva, razón

por la cual cabe interrogarse en relación a qué de todo esto este esfuerzo quedará en las administraciones públicas provinciales. Desde ya que no tenemos una respuesta definitiva dado que se trata de un juego de final abierto. De todos modos, y con la idea de poner en valor el esfuerzo realizado, en lo que resta del trabajo, sintetizaremos una serie de ideas que la literatura sobre trabajo remoto plantea para su mejor realización y efectiva institucionalización.

3. Recomendaciones para una mejor efectivización del trabajo remoto en las provincias argentinas

Pautas para el trabajo remoto

Después de una experiencia de casi cinco décadas (las primeras iniciativas de trabajo remoto fueron a principios de la década de los setenta en los Estados Unidos), de la revisión bibliográfica sobre el tema en cuestión se desprenden pautas a tener en cuenta para su efectiva

realización³. A continuación, identificaremos las que consideramos más relevantes a los fines de nuestro objeto de estudio y del contexto en el cual se inserta:

Normativa general con criterios específicos

Se necesita una normativa general con criterios específicos y comunes para definir qué puestos serían elegibles para el trabajo remoto. No todos los puestos o actividades admiten la posibilidad de ser desempeñados a distancia ni todas las personas pueden realizarlas. En la práctica cada institución pública debe ser responsable de gestionar los detalles del trabajo remoto de su personal. Una política con guías generales se debe complementar con las especificidades del mandato de cada institución y a su vez de cada puesto. Bajo criterios generales comunes a todo el sector público, cada institución debe mantener la prerrogativa para decidir bajo qué circunstancias y en qué puestos el trabajo remoto es beneficioso para la operación de la institución.

Capacitación

La capacitación para el trabajo remoto debe estar principalmente orientada por la identificación previa de la demanda o necesidad. Implica un esfuerzo de planificación, una priorización adecuada e instrumentos que permitan hacer seguimiento a su ejecución y medición de su impacto. Generalmente se suele operar en forma errónea con la teoría "vacunatoria" de la capacitación como si fuera una vacuna (un curso, por ejemplo) que alguien de afuera viene, aplica y listo. Esta visión no tiene en cuenta que los participantes de un proceso de capacitación tienen experiencias, intereses y preferen-

cias. La capacitación es un proceso social complejo que requiere una carga de sentido para las y los funcionarios. Las expectativas de los agentes, su propia interpretación de la realidad que los rodea y la cultura organizacional en la que se desempeñan, deben ser incorporadas y sometidas a reflexión y a transformación para avanzar en materia de trabajo remoto.

Trabajo remoto no es sólo tecnología

Un trabajo remoto efectivo requiere contar con estaciones de trabajo virtuales que permitan igual desempeño en la oficina, en casa o en cualquier otro lugar donde se encuentre la o el funcionario. En la actualidad, existe una gran diversidad de plataformas tecnológicas, desde aplicaciones comerciales hasta desarrollos específicos liderados por determinadas instituciones (como las herramientas desarrolladas por instituciones públicas, con códigos abiertos y manuales disponibles *online*) que han dado muy buenos resultados. Pero el trabajo remoto no es sólo tecnología y además la tecnología no es neutral. Así, es necesario formalizar una metodología y procesos que deben diseñarse viendo el tipo de actividades de las y los funcionarios en el trabajo remoto. Es importante definir protocolos y criterios para que las personas no estén tanteando sobre qué debe hacer o decidir. Esta modalidad implica para las y los directivos la eliminación del seguimiento y el control permanente como método de gestión, así como las y los trabajadores deben ser conscientes que deben desarrollar autonomía y autodisciplina para realizar el trabajo.

Metas y objetivos claros

Metas y objetivos claros permitirán llevar adelante una eficaz organización del trabajo y alcanzar los resultados esperados. En este sentido, es importante designar tareas específicas y complementarias para cada uno de los miembros del equipo, teniendo en cuenta las particularidades de cada uno de ellos. La literatura relevada sugiere establecer objetivos

3 Oszlak (2020), García Mejía (2021), Ramió (2020). Gore (2020), INAP (2021), Dirección de Gestión y Desarrollo de Carrera del Personal (2020).

medibles y sus correspondientes indicadores, los cuales deben ser comunicados, al igual que el estado de avance y resultados en relación con los objetivos planteados. Esto es clave para generar confianza ya que toda organización es un entramado demasiado complejo para poder funcionar sin confianza.

Organizar el trabajo

Relacionado con el punto anterior, la literatura sugiere que quienes tengan equipos de trabajo a su cargo deben establecer y, en caso de ser necesario, definir las reglas del trabajo remoto. Deben quedar en claro para todos los miembros de su equipo aspectos tales como horarios de prestación en línea, bandas horarias para actividades que impliquen contactos múltiples, horario para el cierre de actividades, políticas de envío de información, entre otros. Se sugiere que dichas reglas sean consensuadas de acuerdo a las variadas situaciones individuales y sean revisadas y adaptadas cada vez que sea necesario, pero debe asegurarse explícitamente cuál es la vigente. Trabajar con personas que tienen diferentes horarios no significa que el trabajo se extienda durante las 24 horas del día. Es importante respetar que cada miembro del equipo pueda establecer sus horarios individuales, acordando un horario común de contacto e intercambio diario.

Conocer los recursos con los que cuenta cada miembro del equipo

Es importante detectar las condiciones a partir de las cuales cada miembro del equipo pueda cumplir con lo esperado. No se trata sólo de identificar las necesidades de equipamiento tecnológico y de información, sino también las competencias requeridas y condiciones del contexto en el que intentarán cumplir con sus obligaciones. El ambiente en ocasión del trabajo remoto corre el riesgo de superposición con del ámbito cotidiano familiar. Es por ello que resulta conveniente que quienes lideran equipos o grupos de trabajo, puedan conocer y

tener en cuenta las distintas realidades del ámbito privado y familiar de cada integrante. A partir de este conocimiento de la situación particular de cada uno/a, y en caso de ser necesario, la literatura sugiere gestionar la disponibilidad de equipamiento tecnológico necesario y/o el acceso a información en los servidores de la unidad en que se desempeñan habitualmente.

Comunicación

La falta de contacto personal directo o “cara a cara” puede generar en la o el responsable y los integrantes del equipo la percepción de no poder acceder a consultas y devoluciones instantáneas tal como se presentan en el ámbito de la oficina de manera cotidiana. Continuar estimulando las relaciones interpersonales y saber que cada empleado/a puede contar con los demás, es importante para no alterar las rutinas de comunicación aún a través de plataformas virtuales. Si bien la comunicación presencial puede ser exitosamente reemplazada por las tecnologías de comunicación, la adaptación a las mismas exige un esfuerzo adicional. La literatura revisada recomienda hacer el esfuerzo de garantizar el intercambio entre los miembros del equipo, contando con un espacio de uso común virtual para manifestar sus dudas o inquietudes laborales, poniendo especial atención en los miembros que menos usen los mismos, generando estímulos positivos para que así lo hagan. En este sentido, no hay que tener reparos a la hora de utilizar el teléfono dado que esta vía de comunicación es muchas veces más efectiva que el correo o la mensajería instantánea y evita ciertos malos entendidos en la comunicación.

Documentación

Aunque la distribución de los objetivos o las tareas se comuniquen verbalmente o ya sean conocidos por todos/as, resulta apropiado dejarlos plasmados por escrito a través del dispositivo que se estime más conveniente. En los casos que se deba informar a un/a superior/a

del grado de avance de los proyectos en los que se encuentra involucrada su área, es conveniente definir las fechas de entrega, efectuar y documentar el seguimiento de las tareas, conciliando los objetivos con los diferentes miembros del equipo para alcanzar las metas laborales establecidas. Asimismo, resulta de utilidad llevar listas de verificación diaria que coincidan con las tareas de cada uno/a de los integrantes del equipo de trabajo. Si el organismo tiene datos confidenciales que requieren un manejo especial, debe informarse a las y los trabajadores cómo gestionar de forma remota y qué protocolos de seguridad se requieren.

Promover sentido de pertenencia

El sentido de pertenencia trasciende los espacios físicos de trabajo. Aunque ya no se comparta un espacio físico común, es fundamental sostener y fortalecer el compromiso con la tarea, grupo de trabajo (pares, superiores y equipo a cargo) y la organización de la cual depende. Promover este sentido tiene un impacto positivo no sólo a nivel de la calidad del desempeño individual, sino también grupal. Al mantener una actitud positiva y un clima laboral ameno, las mismas se transmiten al resto del equipo, potenciando este compromiso. Una de las funciones más importantes del liderazgo hoy en día es ayudar a construir sentido y el sentido se construye acercando las distintas prácticas laborales que existen en un organismo.

Evaluaciones de desempeño

Las y los trabajadores y directivos públicos deben tener una comprensión clara de si el trabajo remoto es aceptable en la institución, cómo realizar efectivamente esta modalidad de trabajo y qué se espera de ellos/as en relación al trabajo remoto. Es importante crear medidas de desempeño para evaluar el desempeño del programa de trabajo remoto con los objetivos establecidos. Para dar señales nítidas en relación a qué se espera de cada funcionario/a y equipo de trabajo, es necesario alejarse de

instrumentos ambiguos, de fiabilidad dudosa, susceptibles de introducir sesgos en la apreciación, o favorecedores de arbitrariedad y sin impacto real en el desarrollo de carrera. Para las y los trabajadores y las y los directivos, las medidas de desempeño pueden considerar enfoques de gestión basados en resultados u otras métricas. Además, no debe perderse de vista que las evaluaciones de desempeño constituyen una herramienta para brindar información sobre las necesidades de capacitación de los agentes.

Estos 10 criterios identificados de la revisión bibliográfica realizada (y sus interrelaciones) contribuyen a potenciar las ventajas del trabajo remoto, así como a atenuar y/o eliminar los costos asociados a dicha forma de trabajo ya mencionados en el primer apartado de este artículo de investigación.

Vale la pena realizar dos aclaraciones. En primer lugar, no estamos pensando para la “nueva normalidad” en un trabajo totalmente virtual, sino en uno híbrido que combine instancias presenciales con instancias remotas a partir de los criterios mencionados en este apartado. De lo que se trata es de asumir el desafío de tomar lo mejor de ambas modalidades de trabajo para integrarla a las estructuras de los organismos. En segundo lugar, dado que el trabajo remoto es un fenómeno más colectivo de lo que parece a primera vista, es importante al momento de tomar decisiones en relación a cuánto de presencialidad y cuánto de trabajo remoto conocer también las valoraciones que hacen los integrantes del equipo de trabajo (y no sólo los que conducen, foco en el cual hemos puesto nosotros en esta investigación).

Reflexiones finales

Lejos de ser un caballo de Troya utilizado para la flexibilización laboral, el trabajo remoto ha demostrado ser un método de trabajo altamente efectivo si logra prepararse a los organismos y a sus directivos/as y trabajadores/as. En este escenario, para avanzar en esta dirección desde ya que no puede faltar la mirada

de los sindicatos (idealmente desde la etapa de diseño) por el peso político significativo que tienen en los procesos de cambio institucional en las administraciones públicas.

Nuestra forma de entender a las organizaciones ha cambiado mucho menos que la realidad. Y si bien nuestra forma de pensar el futuro sigue estando muy permeada por nuestra forma de ver el pasado, la pandemia causada por el COVID-19 abrió una ventana de oportunidad para una mayor y mejor conexión entre la agenda digital y la gestión del capital humano en nuestras administraciones, en la cual el trabajo remoto puede ocupar un lugar relevante para fortalecer el aparato estatal.

Referencias bibliográficas

- Albrieu, R. (2020). *Evaluando las oportunidades y los límites del teletrabajo en Argentina en tiempos del COVID-19*. Buenos Aires: CIPPEC.
- Castellani, A. (2020). La administración pública en tiempos de pandemia: diagnóstico, balance y perspectivas. *Congreso de Administración de AAEP*. AAEP, Argentina. 15 de octubre, Argentina.
- Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento [CIPPEC] (2020). *El Estado desde casa: Cómo trabaja la dirección pública del Estado*. Disponible en: https://www.cippec.org/textual/el-estado-desde-casa-como-trabaja-la-direccion-publica-deleestado/?fbclid=IwAR3PsIE79eV3qYKjM6fBZPko57rWIFpSxKM5mQ9zcp7WEIxd_va8ENs-_Uk
- Diéguez, G., Gasparín, J., Rubio, J. y Aruanno, L. (2019). *GPS del Estado. Radiografía y balance de la Administración Pública Nacional 2015-2019*. Disponible en: <https://www.cippec.org/publicacion/gps-del-estado-radiografia-y-balance-de-la-administracion-publica-nacional-2015-2019/>
- Dirección de Gestión y Desarrollo de Carrera del Personal (2020). *Guía de Recomendaciones para la Conducción de Equipos con Trabajo Remoto*. Buenos Aires: Secretaría de Gestión y Empleo Público. Jefatura de Gabinete de Ministros.
- García Mejía, M. (2021). *El Estado en casa: Un año de trabajo remoto*. Disponible en: <https://blogs.iadb.org/administracion-publica/es/el-estado-en-casa-un-ano-de-trabajo-remoto/> (fecha de consulta 25/01/2022).
- INAP (2021). *Competencias para el teletrabajo de las empleadas y los empleados públicos: marco de referencia*. Madrid: INAP.
- Osizlak, O. (2020). Trabajo remoto: hacer de necesidad virtud. Cuadernos del INAP. N° 1, Vol. 30: 1-24.
- Pando, D. (2020). *La parte sumergida del iceberg: apuntes para más y mejor Estado*. En D. García Delgado y C. Bernazza (Comps.). *Estado, políticas públicas y federalismo, Documento de Trabajo Núm. 6* (341-346). Buenos Aires: FLACSO Argentina.
- Ramió, C. (2020). Coronavirus, modelos de Estado, toma de decisiones y la transformación de la gestión pública. *GIGAPP Estudios Working Papers*. Vol. 7. Núm. 182: 493-515.
- Rubio, J. y Aruanno, L. (2020). *La capacidad de respuesta del Estado frente a una crisis. El rol de un espacio directivo profesional. Documento de Políticas Públicas 222*. Buenos Aires: CIPPEC. Disponible en: <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2020/07/222-DPP-La-capacidad-de-respuesta-del-Estado-Rubio-yAruanno-julio-2020.pdf>
- 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>