

CUINAP | Argentina

Año 1 • 2020 Cuadernos del INAP

**El trabajo remoto y algunos retos
para las administraciones iberoamericanas**

Francisco Velázquez López

34

Capacitar e investigar para fortalecer las capacidades estatales

CUINAP | Argentina

**El trabajo remoto y algunos retos
para las administraciones iberoamericanas**

34

Autoridades

Dr. Alberto Ángel Fernández

Presidente de la Nación

Lic. Santiago Andrés Cafiero

Jefe de Gabinete de Ministros

Dra. Ana Gabriela Castellani

Secretaria de Gestión y Empleo Público

Dr. Alejandro Miguel Estévez

Subsecretario del INAP

Índice

Prólogo	6
1. Introducción	10
2. Los países miembros del CLAD	12
3. Generalización sobre el trabajo remoto	16
4. ¿Qué enseñanzas extraemos para las administraciones públicas?	23
5. Algunos desafíos para las administraciones públicas	29
Referencias	35

Este trabajo es parte del Webinar organizado por el Centro de Educación Superior de Negocios, Innovación y Tecnología de España en alianza con la Escuela del CLAD realizado el 8 de junio de 2020 (Velázquez, 2020).

Prólogo

El presente artículo se inscribe en una línea de trabajo de las publicaciones del INAP referida a las transformaciones en el empleo público en el marco de la pandemia de COVID-19. En esta oportunidad, Francisco Velázquez López, secretario general del Consejo Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), presta su amplia experiencia sobre la temática. El autor busca estudiar la forma en que las distintas administraciones públicas iberoamericanas enfrentaron la crisis sanitaria, tomando nota de las dificultades en la implementación del trabajo remoto para identificar los principales desafíos que se revelan a los Estados.

Velázquez López comienza presentando un panorama general de los países miembros del CLAD, cuyas administraciones son organizadas en categorías de acuerdo a su grado de desarrollo y las problemáticas que las afectan. Luego de desarrollar brevemente cada área (Zona europea, Zona centroamericana y Caribe, Zona ecuatorial, Zona austral y Brasil, y México-Costa-Rica), el autor sistematiza un carácter común de todas ellas: la debilidad de los Estados. El autor desarrolla este elemento, identificando como factores principales la deformidad, el cortoplacismo, la falta de insumos materiales y recursos humanos y una incapacidad general de los gobernantes para enfrentar la situación excepcional desencadenada por la pandemia.

El artículo es un excelente ejemplo de la capacidad de variar entre niveles de abstracción analítica que la ciencia social requiere. A partir del factor central identificado (la debilidad de los Estados), se pasa a una profundización de la cuestión específica del trabajo remoto; luego

de una caracterización general de este fenómeno, el autor sostiene una tesis central: que esta nueva forma de trabajo será la norma, no la excepción, en el futuro, y que esta crisis representa una oportunidad para fortalecer mecanismos de eficiencia, transparencia y cercanía. Esto no es simplemente expuesto, sino que es problematizado a través de ciertos elementos: la diferencia entre niveles administrativos, la brecha tecnológica y la creciente desigualdad.

A partir del profundo análisis realizado, Velázquez López presenta una serie de enseñanzas de las administraciones públicas a partir de la pandemia, que parten del diagnóstico de algunas deficiencias: la debilidad de los servicios informáticos públicos y una falta de capacitación tanto en el nivel de los funcionarios como en el de los responsables de la toma de decisiones. El artículo va más allá de la simple identificación de las problemáticas: se busca proponer prácticas de innovación pública que aporten soluciones. Estas pueden resumirse en tres dimensiones: la capacitación, la adquisición de recursos informáticos en las administraciones y los domicilios, y una mayor inversión pública.

En las conclusiones del artículo, Velázquez López llama a leer «más a Keynes que a Adam Smith» y a promover un fortalecimiento institucional y una recuperación de las funciones del Estado. Estas palabras recuerdan una definición de Guillermo O'Donnell, que también parte de un diagnóstico referido a la debilidad de los estados latinoamericanos. Este autor sostiene la importancia de «ampliar la agenda pública —en especial de políticas públicas— de buena parte de los países de la región». En este mismo sentido se expresa Velázquez López cuando propone Estados fuertes, capaces de convertir al trabajo remoto en una herramienta para un gobierno abierto y eficiente.

Dr. Juan Ignacio Doberti
Director de Investigaciones y Publicaciones del INAP

Autores

Francisco Velázquez López

Especialista español en temas de administración y políticas públicas. Se ha desempeñado en la Alta Función Pública de su país como Director General y Subsecretario en varios organismos públicos. Durante diez años fue profesor en esta temática en la Universidad Carlos III de Madrid. Actualmente es el Secretario General del Consejo Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).

Resumen

Este trabajo intenta analizar las características básicas de las administraciones públicas del espacio Iberoamericano en relación a sus experiencias y procesos de institucionalización, profesionalización y desarrollo para reflexionar posteriormente sobre la actual situación generada a partir de la expansión de la pandemia del COVID-19 y los desafíos planteados principalmente en la adopción de estrategias tecnológicas del denominado trabajo remoto.

Palabras claves

América Latina, Administración pública, Burocracia, Desarrollo, Trabajo remoto

Abstract

This work attempts to analyze the basic characteristics of the Public Administrations of the Ibero-American space in relation to their experiences and processes of institutionalization, professionalization and development to later reflect on the current situation generated from the expansion of the COVID-19 pandemic and the challenges mainly raised in the adoption of technological strategies of the so-called remote work.

Keywords

Latin America, Public Administration, Bureaucracy, Development, Remote work

Introducción

Mi planteamiento parte de la experiencia de una persona que ha intentado compaginar dos actividades profesionales: la gestión pública y la enseñanza. He tenido la fortuna de la participación en cuestiones de Alta Función Pública como Director General (siete veces) y como Subsecretario, en un par de ocasiones. He trabajado hasta en siete ministerios distintos del Estado español, que han supuesto una experiencia acumulada, relacionada con las cuestiones de Administración pública directamente, de la reforma de la administración en el Ministerio de Presidencia, en el Ministerio de Administraciones Públicas y en algunos otros. También en otras ocasiones relacionadas con políticas públicas más concretas como han sido la política pública de Recursos Humanos, en la agricultura, la cooperación territorial de la política de seguridad en el Estado español. Durante diez años me desempeñé también como profesor de Gestión Pública en la Universidad Carlos III de Madrid. De manera que después de estas experiencias, fui electo para participar como secretario general, en este organismo internacional que constituye el CLAD y del que forman parte, en este momento, 23 países. Todos los de habla española y portuguesa en América y en Europa, y recientemente se va a incluir un país africano, Angola que como todos conocen, es un país de habla lusitana (Velázquez López, 2020).

Vamos a trazar primero una cartografía básica de los países que componen el CLAD, principalmente teniendo en cuenta las características históricas y organizacionales de sus administraciones públicas. Posteriormente vamos a analizar algunas cuestiones en relación a la actual pandemia del COVID-19 en relación a los elementos antes mencionados.

Luego de una breve reseña por los aspectos esenciales del denominado trabajo remoto vamos a intentar plantear algunas reflexiones y desafíos, teniendo en cuenta la actual situación de complejidad e incertidumbre por la que está atravesando el mundo a partir de la rápida globalización de este virus lo que lo ha transformado en una pandemia a nivel planetario.



2

Los países miembros del CLAD

La situación de los países que integran el CLAD es muy diferente. Por ello, cuando voy a hablar del trabajo remoto y otros retos de las administraciones públicas iberoamericanas, también tengo que decirles que obviamente estamos en una situación que no es la misma, por ejemplo, la de España o Portugal que la que pueda tener Nicaragua u Honduras. Y en ese sentido, me permito hacer una pequeña clasificación en relación de base regional.

No hay modelo único, hay varias zonas distintas:

1. *Zona europea*: en las que están España, Portugal y Andorra. Tienen una función pública profesional, una burocracia avanzada, un desarrollo institucional relativamente antiguo, amplio. Éste se remonta a principios del siglo XIX, y sus administraciones son herederas del modelo napoleónico. Por lo tanto es un funcionamiento a nivel europeo, razonablemente bueno, con sus errores, con sus dificultades, pero en todo caso es una burocracia avanzada. Administraciones públicas en búsqueda de la eficacia y la transparencia.
2. *Zona centroamericana y Caribe*: el clientelismo es acusado y sin embargo existen ciertas islas de profesionalidad. Se van incorporando métodos de trabajo modernos, pero hay un infradesarrollo de las administraciones públicas. Ello no significa que en todos los campos sea así; existen campos que han avanzado sobre todo teniendo en cuenta las prioridades políticas de las diversas presidencias en cada momento.
3. *Zona ecuatorial*: van mejorando las administraciones públicas, se detecta un crecimiento de la función pública profesional. El caso paradigmático es el Perú.

En este país hay ejemplos para el resto de los países como las contralorías y los ministerios económicos que funcionan bien.

4. *Zona Austral y Brasil:* hay efectivamente una función pública profesional en desarrollo, distinto según el ámbito territorial. En Brasil, al menos en el Estado central, la función pública está muy desarrollada, es muy competente, es amplia y profesional, pero no se puede decir lo mismo de los estados federados. Lo mismo que puede ocurrir en algunas zonas de Argentina e incluso en el caso de Chile. Hay pervivencia del clientelismo, dependencia excesiva de los programas políticos de los periodos presidenciales.
5. *México y Costa Rica:* De México se puede decir casi lo mismo que de Brasil, tenemos grandes avances en el ámbito teórico, en el campo profesional, en el de la planificación del Gobierno Federal. Y sin embargo tenemos muchos estados federados que no están al mismo nivel. Algunos incluso pueden estar a la altura como el Gobierno de México, del estado de México, pero hay otros estados federados con un marcado retraso. Costa Rica tradicionalmente ha tenido una función pública profesional con altibajos, dependiendo también de las presidencias correspondientes. Los miembros de la burocracia costarricense gozan de alta preparación, tienen una selección de carácter objetivo. Estos factores nos permiten señalar que cumplen en algunos campos, de una forma muy desarrollada, sus labores como Administración pública.

Sin embargo, cuando estudiamos el conjunto de las administraciones, una característica común es la debilidad de los Estados, que se han manifestado absolutamente de forma espectacular con esta pandemia. Ha sido muy difícil llevar hacia adelante una política coherente, una política de desarrollo y de combate eficaz a la pandemia simultáneamente. Esta circunstancia ha ocurrido en todos los países.

Por ello, vamos a analizar algunas notas que demuestran la debilidad del Estado:

- *En el coronavirus:* «los gobernantes no saben qué hacer», tienen que apoyarse en los funcionarios médicos y científicos. Esto no estaba planificado, no ha habido una crisis similar con anterioridad. Esta circunstancia ha revelado la

debilidad tremenda de todos nuestros países, cuyas actuaciones han oscilado entre el confinamiento absoluto y la libertad de movimientos.

- *Deformidad y cortoplacismo.* Hay un autor, miembro del Consejo Científico del CLAD, Oscar Oszlak que señala que las dos características esenciales de las instituciones de muchos de los países sudamericanos son la «deformidad y el cortoplacismo». La «deformidad» cuya descripción es la actividad de los diversos gobiernos, que van a acumulando proyectos en las instituciones, y sobre todo, camadas de funcionarios que se añaden a los anteriores, que no desaparecen con el siguiente gobierno. Los organismos no se parecen en absoluto a la idea primigenia de cuando se crearon. Y la segunda es el «cortoplacismo»: las políticas tienen mucho que ver con la idea del presidente correspondiente. En cuatro años, o cinco años, dependiendo de los países es necesario terminar los proyectos. Pero el siguiente presidente hace muchas veces cosas muy distintas o no termina las que comenzó su antecesor, por el mero hecho de que habían sido comenzadas por su antecesor. La conclusión es que es extremadamente difícil ejecutar nada a medio o largo plazo (Oszlak, 2020a).
- *Escasa profesionalización: función pública no permanente y métodos de selección clientelista.* Esta es otra característica general, la generalización de personal no profesional y temporal, así como su recluta por medios no objetivos y trufados de influencias políticas o partidarias.
- *El Estado tiene insuficientes recursos humanos y materiales.* Lo estamos viviendo en esta mundialmente considerada la segunda ola de la pandemia, que ha pasado por China, Europa y Estados Unidos y ahora recorre todo el continente americano. Claramente, hay insuficiencia de recursos, como también se ha demostrado en los países desarrollados, pero obviamente en los países menos desarrollados, esta insuficiencia es aún mayor.
- *Gasto público en América Latina 31,2 % PBI (OCDE 40,3 %).* En América Latina el gasto público es aproximadamente del 31 % mientras que en la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico) es del 40 %. Menos gasto público equivale a menos servicios públicos, más allá de la eficiencia que siempre es exigible en los gastos estatales.

- *Gran debilidad de la infraestructura logística sanitaria, de salud pública, de investigación e incluso industrial.* La angustia de los diferentes países, y de los ciudadanos, ha sido general e incluso hemos asistido al colapso de determinados servicios y a la inexistencia de medios adecuados para hacer frente a la pandemia.
- *Gasto en inversión en América Latina es del 4,6 % PBI (OCDE 7,7).* Para tener más medios ha de invertirse más y en América Latina se invierte poco.
- *El Estado no satisface la demanda ciudadana. En Europa el sistema ha aguantado con dificultad, parece.* Cuanto mayor es la debilidad del Estado más claramente se ve esta desconfianza.



3

Generalización sobre el trabajo remoto

Todos los países han adoptado iniciativas de teletrabajo o trabajo remoto¹. En lugar de lamentarse por la situación, han reaccionado de forma positiva y han decidido no dejar paralizadas las administraciones públicas. El planteamiento ha sido, inmediatamente, desarrollar este trabajo remoto, en todas y cada una de las administraciones, incluso en aquellos países de menor infraestructura electrónica o digital. Los daños a los servicios públicos se han minimizado, pero no han conseguido los países prestar los mismos servicios que hipotéticamente se realizaban con la actividad presencial.

El trabajo remoto era un sistema conocido, pero poco utilizado. Porque en definitiva no había infraestructura, no había voluntad, no había demanda. Y en consecuencia, lo que era «más normal» era continuar desarrollando los trabajos en las administraciones públicas de forma únicamente presencial. Sólo en algunas ocasiones muy especiales es cuando este trabajo remoto tenía lugar. Y el resultado es que después de las investigaciones que realizamos en el CLAD, hemos encontrado hasta un total de 18 países miembros que lo han extendido con normas legales, incluso destinando recursos, en algunos casos haciendo el suministro de los equipos correspondientes a los funcionarios.

¹ En un reciente trabajo publicado por el INAP-Argentina, Oscar Oszlak nos comenta la aparición de esta concepción del «trabajo remoto» en el ámbito anglosajón hace ya varias décadas (Oszlak, 2020c).

La pandemia ha impulsado de manera definitiva el trabajo remoto. Muchos países retomaron leyes que habían quedado aplazadas, sin discutir o aunque fueran aprobadas, no contaron con la relevancia que hoy se le da. Argentina, Chile, Colombia, Perú, El Salvador y Paraguay ya disponían de leyes o regulaciones al respecto, pero anteriormente se enfocaban al ahorro de recursos, sustentabilidad, aspectos ecológicos, o administraciones de tiempo y espacio. Ahora han sido retomadas, ampliando su nivel de ejecución e implicación en la economía del país. Se evidencia que estas naciones cuentan con legislaciones más robustas. Tras la pandemia, las organizaciones lo han tomado como algo absolutamente necesario y se plantean su mantenimiento después de que se acabe la pandemia. Aunque hay algunos escépticos que señalan que no se va a acabar nunca, podremos ingresar a la «nueva normalidad» según lo llaman en algunos países.

En este tipo de situaciones, es importante señalar, y aquí pongo el ejemplo de Argentina, se ha producido una cierta solidaridad entre las grandes empresas, Movistar, Personal, Claro, Silica Networks, acordaron con ARSAT cooperar entre sí para reforzar la capacidad de las redes de telecomunicaciones, ante posibles contingencias de tráfico. Y es conocido como en España, Francia y Portugal y otros países, las empresas duplicaron su capacidad sin que los ciudadanos sufrieran el costo de esta situación. Ha habido una explosión de conferencias virtuales, webinars y las interacciones virtuales con nuestra propia familia. Este hecho ha causado la ocupación de un mayor ancho de banda y, en consecuencia, obviamente, la menor infraestructura por parte de los países ha supuesto mayores dificultades.

Joseph Stiglitz, conocido Premio Nobel, que trabajó durante muchos años en el Banco Mundial, señala «Mi esperanza es que una mayoría de los votantes estadounidenses sí haya aprendido la lección y las consecuencias de tener un sector público insuficientemente financiado» (Stiglitz, 2020). Es una conclusión que comparto y que viene de alguna manera a estar en relación con todo el discurso adecuado para salir de la actual situación y consolidar estructuras de las administraciones de mayor solidez. Tenemos un Estado débil y al Estado hay que fortalecerlo, debemos introducir mayores recursos de personal y tecnológicos, de manera tal que en

situaciones de crisis como esta, seamos capaces de responder más rápidamente y con mayor grado de eficacia.

Manuel Castells nos transmite una idea similar «Ahora se pone en evidencia, más allá del sistema sanitario, la necesaria prioridad de lo público en la organización de la economía y la sociedad... se hace necesaria una revitalización del sector público acompañada de una reforma que lo desburocratice y despolicite» (Castells, 2020). Se destaca, pues, la necesaria prioridad de lo público en la organización de la economía y de la sociedad. Si no hubieran existido los estados o los recursos públicos, a pesar de las carencias que pueda haber en algunos países, el desastre hubiera sido todavía aún mayor. Porque, en definitiva, solo hubieran podido ser atendidos en las clínicas correspondientes aquellas personas que hubieran tenido los medios económicos adecuados. Por lo tanto, se necesita tener un sector público importante, en materia sanitaria y de salud pública, en materia educativa, en materia de pensiones. Es importante que saquemos ahora esta conclusión, *sin este sector público, aunque haya sido pequeño en algunos países, la calamidad hubiera sido mayor.*

Otros autores se pronuncian en el mismo sentido. En un reciente artículo escrito por algunos autores españoles, Francisco Longo, Eloísa del Pino, Víctor Lapuente, han señalado las cuestiones relacionadas con el ajuste. Pero también hay otros que señalan que «Los servicios públicos tendrán que dejar de ser variables de ajuste presupuestario: la salud no tiene por qué ser rentable, es un derecho inalienable del ser humano» (Longo *et al*, 2020). Es evidente que desde el punto de vista de la constitucionalidad universal, o de los valores, por supuesto que puede haber clínicas de carácter privado, servicios del carácter privado, nadie los pone en duda. Pero en todo caso, sí que parece necesario tal como son nuestras sociedades hoy en día y, como acaba de demostrar la pandemia, que desde luego tiene que haber una infraestructura sanitaria, de salud pública y logística suficiente como para que se puedan extender a todos los seres humanos con independencia de su poder adquisitivo, de sus medios de fortuna.

La crisis del COVID-19 ha conseguido, a toda velocidad y en todo el mundo, una transformación radical y por desgracia duradera, de nuestras condiciones de vida, a una escala equivalente a las dos últimas guerras mundiales.

Estamos viendo que el orden mundial, que se nos decía que era imposible de cambiar, tiene una plasticidad asombrosa, que es posible modificarlo. Que nuestra forma de vivir puede transformarse.

Las crisis son también el comienzo de crear algo nuevo. Jean Monnet, el padre de la Comunidad Europea, escribió que en las crisis nacen la inventiva, los descubrimientos y las grandes estrategias. El mundo ha cambiado en estos, dos, tres, cuatro meses. El trabajo remoto era un sistema, digamos marginal, y sin embargo en función de este sistema muchos servicios han podido seguir siendo prestados. Este hecho es realmente importante. Algunos autores hablan de esta plasticidad que puede tener el mundo, y es una idea que compartimos, y que nos puede dar un poco de alas, un poquito de vigor para continuar trabajando en este tipo de cuestiones, para señalar que el mundo puede cambiar y que las administraciones pueden transformarse. Procede aquí recordar las palabras de Keynes que afirmó que: «cuando ciertos hechos cambian, yo también cambio» (Keynes, 1965).

Está teniendo un avance importante la inteligencia artificial en la administración. El trabajo remoto ha demostrado que no se nos caen los servicios públicos, que los funcionarios pueden cumplir en buena medida si tienen los medios adecuados, la tecnología adecuada para cumplir sus funciones. La inteligencia artificial va a demostrar que muchas veces tampoco es necesaria la experiencia o la presencia humana, sino que a veces algunas cuestiones, temas y servicios pueden realizarse de forma automática. Y ese automatismo va a suponer mayores derechos para los ciudadanos. Ya no será tan fácil practicar el clientelismo, o el despotismo, ya no será tan sencillo modificar las resoluciones si no se atienden a la estricta legalidad procedimental (Ramió, 2017 y 2019; Oszlak, 2020b).

La implementación de la inteligencia artificial en la administración podría potenciar su capacidad de gobernanza eficaz de los sistemas complejos de prestación indirecta de servicios públicos.

Uno de los avances que yo creo que se van a dar en los próximos años rápidamente, que han empezado ya en los países más desarrollados, es la digitalización de los expedientes. Impide la discrecionalidad de los empleados públicos, ya que los documentos no se pueden enmendar informalmente, sino que solo se pueden subsanar de manera oficial y transparente. Y eso significa que da igual que seamos del mismo partido político, que el presidente, o que el ministro, o el director general nos apoye, que dará igual que seamos del mismo pueblo, de la misma clase social, o que seamos vecinos o parientes. Puesto que, en definitiva, el procedimiento será como se ideó en su momento para la burocracia y lo señalaba así Max Weber de cuyo fallecimiento se cumplen 100 años precisamente en este año 2020 (Weber, 1977 y 1984).

Refiriéndonos ya concretamente al trabajo remoto hay que destacar un conjunto de notas y características:

- Gran desarrollo por el coronavirus
- Va a ser la regla, no la excepción porque el trabajo futuro estará más enfocado en proyectos concretos y menos en ministerios específicos.
- El trabajo remoto y la inteligencia artificial pueden automatizar numerosos procedimientos y ser un vehículo del gobierno abierto: una oportunidad para que las administraciones públicas sean más eficaces, más cercanas a los ciudadanos y avancen en la recuperación de su confianza.

Los procedimientos se podrán automatizar. El trabajo remoto es una oportunidad y esa oportunidad no se debe desaprovechar, pero tampoco significa que mañana vayamos todos a trabajar mediante el trabajo remoto. Pero hemos descubierto que muchas cosas las podemos solucionar desde casa, desde nuestra casa de vacaciones o de la casa de nuestro familiar al que hemos ido a visitar.

Hay que tener en cuenta que esta situación va a generar otros problemas nuevos para las administraciones públicas. Como, por ejemplo, los temas de la ciberseguridad. Gemma Galdon señala al respecto: «Si el teletrabajo se va a generalizar, habrá que dejar de tomarse a la ligera algunas cosas. Por un lado, la ciberseguridad. La

cantidad de documentos confidenciales, datos personales de terceros e información corporativa que circula estos días por Whatsapp, Telegram o redes inseguras da para varias temporadas de Black Mirror. Nos han mandado a casa sin establecer protocolos ni políticas, sin protegernos ni proteger. En Estados Unidos ya hay empresas que exigen a sus empleados que durante la jornada laboral apaguen sus asistentes personales tipo Siri o Alexa, y que trabajen en habitaciones separadas, con redes encriptadas, equipos corporativos y sin dispositivos inteligentes cerca» (Galdon, 2020).

Esta autora lo ha señalado con mucha brillantez recientemente, destacando que, si yo me comunico para datos confidenciales con mi ministerio, con mi departamento, resuelvo determinadas cuestiones, lanzo determinadas afirmaciones o señalo determinados datos, el resultado es que mi línea debe estar protegida. El resultado es que no puede ser que los hackers o los espías, o quien sea lo vean y utilicen fraudulentamente estos datos. Lo hemos visto, incluso en las elecciones norteamericanas últimas, o cualquiera de los procesos que se han dado en los últimos tiempos. Primero eran objeto de esas películas que tanto nos divertían, pero ahora son de la vida cotidiana, porque incluso a cada uno de nosotros nos bombardean con noticias falsas, o con hackers o simples estafadores, que pretenden que les demos datos, sin que ellos tengan derecho a obtenerlos.

El trabajo remoto es relativamente distinto para los niveles superiores, medios y bajos en la administración. En Brasil de acuerdo con un sondeo realizado en marzo de 2020, la posibilidad de trabajar de manera remota durante el brote de la enfermedad causada por el nuevo coronavirus (COVID-19) difería según el nivel de ingreso de los encuestados. Mientras que el 75 % de los trabajadores cuyo salario equivalía a más de diez salarios mínimos tuvieron la posibilidad de trabajar de manera remota, solamente el 40 % de aquellos que recibían hasta dos veces el salario mínimo, pudieron hacer lo mismo. Esta encuesta está diciendo que el trabajo remoto es relativamente más fácil y más útil y más eficaz en los cuadros medios y altos de las administraciones públicas, pero en los cuadros más pequeños es más complicado, porque sus labores son complementarias, que ayudan a la realización de determinadas labores y que en consecuencia, pueden ser más complicados

de realizar de forma no presencial. Por lo tanto, estos datos hay que tenerlos en cuenta también a la hora de elaborar los protocolos, señalar los derechos de los propios funcionarios, o de los trabajadores y establecer los planes de trabajo de cada uno de los diversos colectivos.

Por ejemplo, en Colombia existe una plataforma llamada «teletrabajo», cuyo objetivo consiste en promover esta modalidad laboral como un instrumento que contribuye a la transformación digital del país y a incrementar los niveles de productividad de entidades públicas y organizaciones privadas, a generar una movilidad más sostenible, a mejorar la calidad de vida de los trabajadores, a la promoción de la inclusión social y a promover el uso efectivo de las TIC. Señalan que han conseguido incrementar la productividad de entidades públicas e incluso en organizaciones privadas, porque han hecho normas con carácter general. Esto es realmente importante, pero tengamos cuidado también porque aquí se mezclan otras cuestiones relacionadas con la brecha digital. En muchos de nuestros países iberoamericanos, ha de distinguirse entre lo que es el núcleo central del gobierno y lo que son las provincias o los estados federados, o los estados más alejados de la capital en donde la diferencia tecnológica es realmente importante. No es tan fácil por la gran extensión que tienen muchos de nuestros países, extender esa infraestructura tecnológica para que las personas puedan desarrollar su trabajo.

De todas formas, la brecha tecnológica es menor probablemente que la brecha de la desigualdad porque hasta en las familias más modestas en todos y en cada uno de los países, tienen en sus manos un Smartphone y eso es sumamente importante. Porque es el primer paso para luego una conexión y la prestación de un servicio, siempre que sea lo suficientemente simple y eficaz, puesto que hay otras carencias ligadas a la pobreza y a la desigualdad que conviene no olvidar.

¿Qué enseñanzas extraemos para las administraciones públicas?

A partir de la confluencia del avance tecnológico, las diferentes situaciones históricas u organizacionales de las administraciones públicas, y la aceleración de los procesos sociales a partir de la actual coyuntura podemos extraer algunas enseñanzas parciales que vamos a enumerar.

1. Debilidad de nuestros servicios informáticos (a pesar de vivir en una red de redes).
2. Desconocimiento de los sistemas por parte de una gran cantidad de funcionarios. En consecuencia, hay que capacitarlos.
3. La ignorancia de los responsables de la toma de decisiones en una situación como esta. También hay que capacitarlos.

Hay algunas empresas, algunos países que han conseguido hacer el «cero rating». Se trata de una práctica que pueden implementar los operadores de telefonía móvil para no cobrarles a sus clientes un cierto volumen de datos utilizado por aplicaciones o plataformas específicas. Esto quiere decir que el paquete de datos no se ve afectado por el uso de, en este caso, la plataforma «Seguimos Educando» del Ministerio de Educación. Esto es importante, algunos servicios esenciales se están convirtiendo ya en eso y en consecuencia habría que abaratar los costos de este tipo de conexiones informáticas, de manera tal de que lo que es una realidad se convierta en algo que utilicemos como una ventaja en cada uno de los países.

Y, sin embargo, que toda esta situación de tensión, de amargura, de angustia, de agonía, «donde un dios abyecto intenta usurparnos el futuro» (Caballero Bonald) que hemos tenido en muchos de nuestros países y lamentablemente otros están entrando en una situación como la que ha tenido Europa con anterioridad, ha generado una ola de creatividad. Antes de la pandemia, había una reacción contra la tecnología digital, incluso ira contra plataformas como Facebook y YouTube. Ahora observamos una ola de creatividad. Aprovechémosla y hagamos más cosas nuevas.

No obstante, como se ha señalado, no entrenamos a la gente para el trabajo creativo. La universidad empezó hace muchos años intentando enseñar conocimiento, pero el conocimiento es cada vez menos importante; la creatividad a la hora de solucionar problemas lo es cada vez más. Es verdad, los sistemas selectivos, los educativos, y los de capacitación de los funcionarios públicos no empujan a hacer este tipo de cuestiones, no empujan a que la gente invente, a que sea creativa, sino todo lo contrario. En consecuencia, debemos impulsar, debemos auspiciar la creatividad para intentar incrementar la eficacia en las administraciones públicas.

Por ejemplo, esto lo tomé de un periódico español *La vanguardia*. Entrevistaban a un director de un hospital y señalaba que en función de la urgencia, ellos habían conseguido contratar en los hospitales, con las empresas privadas a una mayor velocidad, y eso es sumamente importante. Y todos deberíamos reflexionar sobre ello, con mucha frecuencia exigimos a los contratistas decenas y decenas de documentos que finalmente suministran. Tenemos que dejar transcurrir una serie de plazos que son convenientes para la seguridad jurídica, pero que en todo caso suponen no menos de tres, cuatro, seis, nueve meses para el comienzo de una actividad correspondiente. Si a esto le unimos la casi ausencia de planificación plurianual, puesto que el presupuesto se ha convertido desde hace muchos años en el auténtico plan económico de los países, el resultado es que no es fácil llegar a gastarse el presupuesto correspondiente, con eficacia. Por lo tanto, deberíamos aprovechar la oportunidad también para modificar la normativa de los plazos, con la absoluta garantía de cumplimiento de las normas. Conseguir que la contratación con las empresas, lo que se llama la colaboración pública privada, se pueda realizar con una mayor celeridad, de manera que se puedan cumplir los objetivos

propuestos en el programa gubernamental. La epidemia ha mostrado que se puede contratar a mayor velocidad, que no son necesarias todas esas etapas y trabas burocráticas, cuando tienes que hacer una compra desde un hospital o cualquier administración.

Es la resiliencia. Estamos descubriendo nuevas formas de trabajar. Aprendiendo a valernos de las videoconferencias. Descubriendo que tecnologías ágiles como la impresión en 3D son una forma de transformar fabricas paradas en proveedores de hospitales. De la necesidad hemos hecho una virtud. Y hemos conseguido crear algo, la ola de creatividad, algo hemos conseguido.

La innovación en el ámbito público es el resultado del equilibrio entre el deber de mantener la estabilidad de las regulaciones, especialmente para el ámbito económico privado, y por otra parte, la necesidad de desarrollar nuevas formas de abordar los problemas de la sociedad: INNOVAR.

Hay que innovar, pero la innovación en la Administración pública siempre tiene un freno y es lógico que lo tenga, sobre todo en aquellas cuestiones que se realizan en función o relacionadas con la actividad de carácter privado, porque las regulaciones tienen que ser estables o tienen que tener una cierta estabilidad. No se pueden cambiar todos los días las normas de funcionamiento, por ejemplo, de las empresas de alimentación. Sin embargo, sí se puede innovar, sí se puede discutir, sí se puede hablar, sí se puede llegar a conclusiones adecuadas que van en beneficio, por ejemplo, de aquellos que producen alimentos.

Los gobiernos han comenzado a destinar más recursos a la dotación de infraestructura tecnológica. Las compras incluyen tanto *hardware* (sobre todo ordenadores portátiles) como *software* (licencias y escritorios virtuales) a fin de adaptarse de manera más eficaz al trabajo remoto. Hay que invertir, parece que los gobiernos han empezado a destinar más recursos, pero hay que destinar muchos más porque ya hemos visto como esta tendencia se puede extender hasta unos límites que no habíamos pensado nosotros antes de la pandemia.

Se registran carencias en la infraestructura tecnológica y de telecomunicaciones. Cada uno de nosotros puede estar pensando en su país, pero con base en mi contacto con todos ellos, puedo decirles que a pesar de que la mayoría de los países hacen esfuerzos renovados para que se logre una mejor infraestructura, continúan haciendo falta mayores inversiones.

Recuerdo además la ciberseguridad, los datos personales, los documentos confidenciales, la información administrativa. Está bien que negociemos y exponamos nuestros datos, que hablemos unos con otros, que dirijamos nuestras comunicaciones, pero debe haber la adecuada protección.

Uno de los grandes elementos siempre en relación con las administraciones públicas es la evaluación de los programas públicos, de las políticas públicas, de los funcionarios públicos, en definitiva. Muchas leyes recién aprobadas mantienen una exigencia del trabajo remoto relacionada con el tiempo de conexión; se valora el tiempo, pero no el producto, no la productividad. Es decir, estamos hablando exactamente de lo mismo, deberíamos aprovechar para todo lo contrario. Si hemos pedido a un grupo de funcionarios o a un equipo o a una persona, que nos traiga un producto y que nos los traiga antes del lunes, lo realmente importante es que lo traiga antes del lunes, no que haya estado conectado con la oficina durante ocho horas al menos al día.

Vamos a realizar ahora algunas preguntas que nos permitirán orientar nuestra reflexión.

• ¿Trabajar fuera de casa?

Históricamente el trabajo remoto fuera de casa decía Freud que era el remedio contra la locura. Algunas razones.

- Facilita el ascenso social.
- Igualador colectivo.

- El teletrabajo puede amplificar fuertemente las desigualdades sociales y de género.

Las mujeres pueden llegar a casa y de alguna manera seguir haciendo trabajo remoto, pero esto no puede extenderse durante mucho tiempo y solo para las mujeres porque serán trabajos de inferior categoría y serán trabajos que además habrá que combinar con la realización de tareas en el hogar. Todos saben, lamentablemente, todavía siguen siendo en la mayoría de los casos más responsabilidad injustamente de las mujeres que de los hombres.

• ¿Terminará el trabajo presencial?

Yo creo que no, en el futuro se combinarán ambos trabajos. Será inexcusable para la alta dirección el trabajo presencial y para la prestación de servicios directos también tendrá que ser presencial. Gracias a la tecnología será mucho más fácil realizar las reuniones, cada uno desde su propia casa, pero en todo caso el trabajo presencial, debería continuar. Y todas las personas, al menos algunos días a la semana deberían ir o poder ir a trabajar. Aunque también ahí es posible distinguir muchos tipos trabajos distintos donde es necesaria la presencia y donde no es necesaria.

- En el futuro se combinará el trabajo presencial y el trabajo remoto.
- Inexcusable para la alta dirección.
- Para la prestación de servicios directos: sanitarios, educativos, de seguridad, de mantenimiento de servicios básicos, de defensa.

• ¿Qué pasa en las oficinas públicas cuando fallan los servidores?

Nadie trabaja, ¿entonces qué significa eso? Que muchas de las personas que están en una organización podrían estar fuera de la oficina y, en consecuencia, si tuvieran

el servidor funcionando, no sería tan necesario que estuvieran presentes en la oficina o al menos que estuvieran todos los días en la oficina.



Algunos desafíos para las administraciones públicas

En base a la experiencia acumulada, y un conocimiento detallado fundado en la investigación basada en evidencia y con orientación comparativa las administraciones públicas deben invertir principalmente en:

- Capacitación.
- Recursos informáticos de las administraciones.
- Recursos en los domicilios incluyendo los gastos derivados de computadoras e internet.

La prioridad debe dirigirse a la capacitación o formación: hay que ayudarnos entre todos, hay que enseñarnos entre todos, hay que saber utilizar las aplicaciones mucho más ágilmente y con menor cansancio, con menor costo para los propios trabajadores desde el punto de vista del esfuerzo. Y, por otro lado, hay que extender los recursos informáticos de las administraciones y los recursos en los domicilios. No tiene sentido y no es justo, que los trabajadores compren las computadoras, que compren su fibra óptica o que compren su línea de internet, sino que esto debería ser objeto de la inversión por parte de las empresas correspondientes.

Algunos de los principales problemas que podemos señalar son:

- Improvisación y brusquedad.
- Múltiples canales tecnológicos y colaborativos.

- Equipos tecnológicos insuficientes subsanados personalmente por los empleados públicos.
- Viviendas no pensadas para convivir con las exigencias del trabajo profesional.
- Horarios excesivos y caóticos.

Por ejemplo, se han visto en los últimos tiempos la brusquedad, la improvisación de los múltiples canales tecnológicos y colaborativos. Ahora además estas webinars incluso hasta son demasiadas en muchos casos. Los equipos tecnológicos insuficientes, las viviendas que no han sido pensadas para convivir con las exigencias del trabajo profesional. Porque no tenemos unas viviendas de 400 metros cuadrados con un despacho estupendo para poder hacer el trabajo remoto y que no nos moleste nadie de la casa. Obviamente vivimos en departamentos minúsculos, pequeños y muchas veces no tenemos ni siquiera un lugar para desarrollar una conferencia virtual. Y a veces en algunas empresas y organizaciones se exigen horarios excesivos y caóticos, pidiendo respuestas a horas de la madrugada o reuniones excesivamente largas.

En base a la experiencia acumulada podemos animarnos a extraer algunas lecciones básicas:

- La epidemia ha demostrado que la contratación pública puede hacerse muy rápidamente y cumplir los requisitos esenciales.
- Que se puede contratar a mayor velocidad, eliminando trámites innecesarios.
- Se hace necesaria una revitalización del sector público acompañada de una reforma que lo desburocratice y despolitice.

En el continente americano, hay que tener en cuenta que a veces la existencia de la burocracia es un factor positivo ya que a veces no existe ni siquiera una burocracia decimonónica.

Podemos señalar las siguientes reflexiones:

- Servicios presenciales en las administraciones públicas hoy y en el futuro.

- ¿Presencia de los funcionarios en las oficinas todos los días?
- ¿Tramites virtuales?
- La desigualdad en acceso a internet es bastante menor que la desigualdad en renta y patrimonio.
- La nueva Administración pública será más virtual porque estará formada en ocasiones por robots y deberá ser innovadora.

Los trámites virtuales son una realidad desde hace mucho tiempo, deberíamos extenderlos cada vez más y deberíamos dejar de complejizarlos. Si para las cuestiones de carácter fiscal casi todos los países tienen un desarrollo informático y digital complejísimo y todo el mundo puede hacer el pago de sus obligaciones tributarias mediante internet, de una forma razonablemente fácil, ¿por qué no podemos hacer todas las demás cuestiones relacionadas con registros civiles o certificados de nacimiento, o los certificados vinculados con la educación, entre otras?

La nueva Administración pública tendrá robots. Habrá robots junto a los funcionarios y será más virtual. Deberá ser también innovadora. No deberíamos fijarnos el futuro de la Administración pública que hiciera lo mismo que estamos haciendo, pero que lo hicieran maquinas. Y que en consecuencia mandaran al desempleo a millones de trabajadores. Deberíamos utilizar a todos estos robots para ayudar a las personas y para innovar, para hacer las cosas más fáciles para los ciudadanos, para inventar soluciones.

Nos vamos a animar a plantear, de manera tentativa, algunas posibles soluciones:

- Fortalecimiento de las Instituciones: especialmente sanitarias y de salud, pero también sociales, de seguridad y de defensa.
- Mejora de la confianza: ¿Se hace caso de las instrucciones de confinamiento o no?
- El desafío se enfrenta mejor con las instituciones sólidas y no solo formalistas o discursivas.
- Consejo: leer más a Keynes que a Adam Smith.

- Fíjense que a pesar de lo que veníamos hablando ya hace muchos años, en la crisis de confianza en general en todos los países ha habido un seguimiento estricto a las instrucciones de confinamiento, las personas se han quedado en casa. Y las multas, sanciones, por parte de los poderes públicos o de los agentes de seguridad no han sido tan importantes. Y esto es fundamental de señalar, que el ciudadano al final comprende, en una situación de esta naturaleza, que las instituciones tienen que llevar a cabo determinadas actuaciones.

Este desafío dice el profesor Luis Aguilar, también miembro del consejo directivo del CLAD, nos señala que, si las instituciones son sólidas y no formalistas o discursivas, podremos funcionar mejor. Este es el problema, que muchas veces creamos instituciones que tienen unos grandes colores, un gran edificio y sirven para el gran discurso del gran proto-héroe que tenemos en nuestra política del país, pero que en todo caso cumplen escasas funciones (Aguillar Villanueva, 2019).

Yo les señalaría que el consejo es en definitiva que, si hay que releer algún autor, hay que releer más a Keynes, que se cumplen ahora también creo que se cumplen 120 años de su nacimiento, que a Adam Smith (Keynes, 1965). No deberíamos ser tan neoliberales, sino deberíamos recuperar funciones del Estado.

Podemos mencionar algunos elementos de ventajas en esta situación:

- Eficacia, eficiencia, celeridad.
- Más abierta y colaborativa.
- Conciliación en la vida laboral y personal.

Otro profesor que trabaja con nosotros en el CLAD con mucha frecuencia y que está realizando buena parte de lo que se denomina la *Carta de innovación en la Gestión Pública*, nos señala en un reciente artículo:

Llevamos muchos años experimentando tímidamente con el denominado trabajo remoto. La actual crisis ha impuesto esta dinámica de trabajo de forma abrupta, sin anestesia ni lubricación y con una agenda pública saturada de urgencias y de-

mandas. La hipótesis de partida es que esta crisis sanitaria va a significar el inicio de un nuevo modelo de organización y gestión de las administraciones públicas. El tercer elemento analizado guarda relación con la disrupción de carácter tecnológico que pone al alcance de las administraciones públicas unos instrumentos muy útiles para combatir una pandemia (big data, inteligencia artificial y robótica). Llevo un tiempo sosteniendo que es acuciente que las administraciones públicas incorporen sin demora estas tecnologías para refinar sus modelos de gestión y atender en mejores condiciones su mandato de defender el bien común y el interés general (Ramió, 2019). Pero las crisis y las nuevas y viejas necesidades no solo se superan con mayor musculatura tecnológica (son solo instrumentos) sino van acompañados de una renovación (actualización y reinención) de los estándares éticos de carácter público. Una revolución tecnológica que no vaya acompañada de una revolución ética puede generar graves externalidades negativas en las instituciones y desenfocar la función y vocación social de la Administración pública (Ramió, 2020).

Es evidente que la pandemia ha sido un fuerte catalizador de una serie de procesos que ya se veían gestando tímidamente. En ese sentido Ramió lo expresa de esta manera:

Los despachos y las oficinas tradicionales de trabajo carecen ya de sentido ante la tecnología disponible, la necesidad de abordar una gestión del conocimiento de carácter compartido, de atender a nuevos proyectos de gestión que aparecen y desaparecen de manera muy ágil, etcétera. Sirva como ejemplo lo que hasta ahora hemos denominado como trabajo remoto. 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. Antes ya teníamos esta intuición mediante experiencias piloto excesivamente cautas y timoratas. Por ejemplo, estoy gratamente sorprendido al comprobar que las reuniones virtuales son más resolutivas, fluidas y con mayor puntualidad que las reuniones presenciales. Ciertamente también con esta crisis han aforado problemas y disfunciones de las que debemos aprender y, por tanto, resolver. Múltiples canales de trabajo que generan una sensación de caos, equipos tecnológicos insuficientes que deben ser subsanados de manera particular por los

empleados públicos, viviendas no pensadas para convivir con las exigencias del trabajo profesional e incluso horarios excesivos o disparatados. Pero no parece excesivamente complejo solventar estos problemas y beneficiarnos de la eficacia y eficiencia de una organización del trabajo mucho más abierta y no circunscrita de manera estricta a un espacio físico fijo (Ramíó, 2020).

En términos generales podríamos concluir que:

- Los Estados deben invertir en los sistemas que posibiliten que el servicio a los ciudadanos mejore y que la distancia se convierta en cercanía en tiempo y eficacia en la resolución de los asuntos.

Se impone un acuerdo con la representación de los trabajadores para garantizar retribuciones y puestos de trabajo. Porque en definitiva, se trata de una modificación sustantiva de sus condiciones de trabajo.

Hemos tratado de realizar un pequeño análisis de las características de las administraciones públicas en América Latina para introducirnos en una serie de problemas que la actual pandemia del COVID-19 ha instalado y catalizada con un enorme margen de incertidumbre. No es fácil realizar conclusiones, sino simplemente plantear interrogantes que orientan tanto la acción como la investigación y la reflexión sobre un proceso de carácter planetario en marcha.

Referencias

- Castells, M. (2020). Reset. *La Vanguardia*. <https://www.lavanguardia.com/opinion/20200418/48576108269/reset.html>
- Galdon, G. (2020). «Nuevos modelos de oficinas». *El País*. <https://elpais.com/especiales/2020/coronavirus-COVID-19/predicciones/nuevos-modelos-de-oficinas/>
- Keynes, M. (1965). *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*. Fondo de Cultura Económica.
- Longo, F; del Pino, E. y Lapuente, V. (2020). «Por un sector público capaz de liderar la recuperación». *Agenda Pública, El País*. <http://agendapublica.elpais.com/por-un-sector-publico-capaz-de-liderar-la-recuperacion/>
- Oszlak, O. (2020a) «El Estado después de la pandemia de COVID-19». *CUINAP 11*. INAP-Argentina.
- Oszlak, O. (2020b). *El Estado en la era exponencial*. INAP-CLAD-CEDES.
- Oszlak, O. (2020c). «Trabajo remoto: nacer de la necesidad virtud». *CUINAP 30*. INAP-Argentina.
- Ramió Matas, C. (2017). *La Administración pública del futuro (horizonte 2050). Instituciones, política, mercado y sociedad de la innovación*. Tecnos.
- Ramió Matas, C. (2019). *Inteligencia artificial y Administración pública. Robots y humanos compartiendo el servicio público*. Libros de la Catarata.
- Ramió Matas, C. (2020). «La crisis del coronavirus en España: una prueba de estrés de la calidad institucional». *Metapolítica 109*.
- Stiglitz, J. (2020). «Es un momento crítico para el futuro Europa». *El País*. <https://elpais.com/economia/negocio/2020-04-04/joseph-e-stiglitz-es-un-momento-critico-para-el-futuro-de-europa.html>
- Velázquez López, F. (2020). *El teletrabajo y otros restos de las Administraciones Iberoamericanas*. Webinar organizada por el Centro de Educación Superior de Negocios, Innovación y Tecnología de España y el CLAD. <https://www.youtube.com/watch?v=ybVrprO3I24>
- Weber, M. (1977). *¿Qué es la burocracia?* La Pléyade.
- Weber, M. (1984). *Economía y sociedad*. Fondo de Cultura Económica.

CUINAP | Argentina, Cuadernos del INAP

Año 1 – N.º 34 – 2020

Instituto Nacional de la Administración Pública

Av. Roque Sáenz Peña 511, Ciudad Autónoma de Buenos Aires,
CPA C1035AAA, Argentina.

Tel. 4343 9001 – cuinap@jefatura.gob.ar

ISSN 2683-9644

Editor responsable

Alejandro M. Estévez

Idea original

Carlos Desbouts

Edición/corrección

Pablo Boulcorf

Arte de tapa

Roxana Pierri

Federico Cannone

Diagramación

Edwin Mac Donald

Las ideas y planteamientos contenidos en la presente edición son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no comprometen la posición oficial del INAP.

INAP no asume responsabilidad por la continuidad o exactitud de los URL de páginas web externas o de terceros referidas en esta publicación y no garantiza que el contenido de esas páginas web sea, o continúe siendo, exacta o apropiada.

Los Cuadernos del INAP y su contenido se brindan bajo una Licencia Creative Commons Atribución-No Comercial 2.5 Argentina. Es posible copiar, comunicar y distribuir públicamente su contenido siempre que se cite a los autores individuales y el nombre de esta publicación, así como la institución editorial.

El contenido de los Cuadernos del INAP no puede utilizarse con fines comerciales.

Esta publicación se encuentra disponible en forma libre y gratuita en:

publicaciones.inap.gob.ar

Octubre 2020

Secretaría de
Gestión y Empleo Público



Jefatura de
Gabinete de Ministros
Argentina