

Encrucijadas de la gestión pública en Argentina

Crossroads of public management in Argentina

Diego Pando

Resumen

En un contexto de crecientes desafíos multidimensionales, la emergencia sanitaria como consecuencia de la pandemia del Covid-19 constituye una ventana de oportunidad para fortalecer las capacidades estatales. En este sentido, la planificación; la coordinación; la orientación a resultados; el monitoreo y la evaluación; la transparencia y la rendición de cuentas; la profesionalización del empleo público; y el uso intensivo de tecnologías digitales, constituyen ejes centrales de una agenda orientada al fortalecimiento de la gestión. Asimismo, tan importante como avanzar en estos temas es hacerlo desde una mirada integral que haga hincapié en las interrelaciones como el trabajo remoto.

Abstract

In a context of growing multidimensional challenges, the health emergency as a consequence of the Covid-19 pandemic constitutes a window of opportunity to strengthen state capabilities. In this sense, planning; coordination; results orientation; monitoring and evaluation; transparency and accountability; the professionalization of public employment; and the intensive use of digital technologies, constitute central axes of an agenda aimed at strengthening management. Likewise, as important as advancing on these issues is to do so from a comprehensive perspective that emphasizes interrelationships such as remote work.

Palabras clave: gestión pública, planificación, coordinación, orientación a resultados, monitoreo y evaluación, transparencia y rendición de cuentas; profesionalización del empleo público, uso intensivo de tecnologías digitales.

Keywords: public management, planning, coordination, results orientation, monitoring and evaluation, transparency and accountability, professionalization of public employment, intensive use of digital technologies.

Introducción

En un contexto de crecientes desafíos multidimensionales, cada vez menos susceptibles de tratamientos sectoriales, la emergencia sanitaria como consecuencia de la pandemia del Covid-19 constituye una ventana de oportunidad para apuntar la imperiosa necesidad de fortalecer una gestión pública orientada a producir bienes y servicios de calidad para

los ciudadanos. Para ello, en el primer apartado de este artículo se presenta una serie de premisas contextuales que sirven para enmarcar la heterogeneidad excesivamente desarticulada como rasgo característico de nuestro Estado. En el segundo apartado se explicitan los principales elementos que están detrás del fortalecimiento de las capacidades estatales. En el tercer apartado se analiza el trabajo remoto en el marco de la pandemia como una de las principales interrelaciones de los elementos orientados a fortalecer la gestión. Finalmente, en el último apartado se esboza un conjunto de reflexiones finales que se desprenden de las secciones anteriores.

1- El Estado en un contexto de transformaciones¹

Sabido es que para entender el Estado es necesario hacer hincapié en dos dimensiones. Por un lado, el Estado es un conjunto complejo de múltiples instituciones, con objetivos e intereses propios y hasta potencialmente contradictorios, que poseen diferentes lógicas y dinámicas organizacionales. Por otro lado, el Estado es una instancia de articulación y expresión de relaciones sociales; es decir, no se puede entender al Estado divorciado de la sociedad dado que el aparato estatal tiende a reflejar las contradicciones subyacentes en el orden social.

Esta doble dimensión nos permite ver que así como los cambios en la configuración de las relaciones sociales impactan de manera decisiva en la forma y contenido que asume el Estado, éste, a su vez, mediante la elaboración de políticas públicas, precisa y regula importantes aspectos de la vida social organizada.

Bajo esta premisa bidireccional, existen cada vez más evidencias en relación a los crecientes retos de los diseños y arquitecturas organizacionales estatales configuradas sobre la base de las ideas del siglo XX para estar en sintonía con las profundas transformaciones en las que nos encontramos hoy en día.

La actual emergencia sanitaria, las turbulencias en los mercados, las limitaciones en los arreglos institucionales para afrontar crisis de carácter global, el proceso de fragmentación social, el intenso cambio tecnológico, la mayor capacidad de movilización por parte de actores no estatales, la apatía y desconfianza ciudadana hacia la política y las instituciones públicas, entre otras cuestiones, conllevan desafíos multidimensionales y de baja estructuración para los Estados, cada vez menos susceptibles de tratamientos segmentados o sectoriales.

Este escenario se complejiza más aún porque si bien todo Estado tiene una dosis de incoherencia sistémica producto de que en él conviven múltiples instituciones, con objetivos e intereses propios y hasta potencialmente contradictorios, que poseen diferentes lógicas y dinámicas organizacionales, un rasgo característico de nuestro Estado en Argentina es su heterogeneidad excesivamente desarticulada.

Diversas son las razones (no excluyentes) que contribuyen a explicar esta heterogeneidad excesivamente desarticulada, a saber : a- la formación de nuestro Estados-nación hace más de 200 años (en donde, como señala Charles Tilly, el Estado hizo la guerra y la guerra hizo el Estado), b- la inestabilidad política del siglo pasado a partir de la oscilación del

¹ Este apartado se basa en Pando (2019).

péndulo entre democracia y autoritarismo, c- las recurrentes crisis económicas y sociales (que nos han mostrado que estabilidad democrática no necesariamente implica contar con instituciones que nos ofrezcan un buen gobierno) y d- la falta de visión estratégica sobre la importancia del fortalecimiento de las capacidades estatales (aún en contextos en donde prevalecía una mirada estado-céntrica y condiciones de crecimiento económico).

Esta heterogeneidad excesivamente desarticulada agudiza la complejidad de los problemas, los cuales son más difíciles de resolver desde los recursos y las estructuras de gestión disponibles, dado que a la asimetría entre problemas y capacidades de respuesta que se exhibe a nivel horizontal por parte de instituciones de un mismo nivel en distintos ámbitos sectoriales (salud, educación, seguridad), se agregan los desafíos verticales que emanan de niveles distintos muchas veces actuando sobre el mismo problema (nación, provincia, municipio).

Y desde ya no debemos perder de vista además que el Estado es la llave indispensable de los derechos de la ciudadanía, especialmente importante para los sectores postergados, discriminados y/o excluidos, quienes no tienen la posibilidad de “fugarse” del Estado mediante la contratación de diversos servicios o beneficios privados (O’Donnell, 2008). De esta manera, y reconociendo que un orden estatal nunca es neutro, el Estado se encuentra en el centro de la problemática sobre cómo generar un orden público legítimo, que esté en condiciones de responder a los intereses de la sociedad y de realizar sus derechos, mediante un proceso de desarrollo inclusivo.

2- Una agenda para el fortalecimiento de las capacidades estatales

Metafóricamente hablando podemos considerar al Estado como un iceberg. Así, la parte visible está constituida por las políticas públicas, es decir aquellas decisiones que adoptan los gobiernos para resolver los problemas que logran llamar la atención en un momento determinado. Por su parte, lo que está sumergido del iceberg (hasta ocho veces más grande que lo que se ve) es clave para entender lo que emerge y por donde pasan los principales elementos de una agenda orientada al fortalecimiento de las capacidades estatales que explican la calidad de las políticas públicas.

Entre estas cuestiones (“invisibles” a los ciudadanos, por cierto) podemos enumerar a 1- la planificación, 2- la coordinación, 3- la orientación a resultados, 4- la transparencia, la rendición de cuentas y la participación, 5- el monitoreo y la evaluación, 6- el uso intensivo de las tecnologías digitales y 7- la profesionalización del empleo público². Es tan importante reflexionar sobre estas cuestiones como ver las interrelaciones que existen entre ellas.

La acción de gobierno no puede consistir en respuestas aleatorias a desafíos coyunturales, sino que debe prestar atención más sistemática al futuro. Para ello, la **planificación** es una herramienta de gestión que permite la identificación de prioridades y asignación de

² Desde ya estas no son las únicas cuestiones. También podemos hacer mención, por ejemplo, a la importancia de la cuestión presupuestaria y de la comunicación. Dado que ambas son cuestiones bastante trabajadas, en este artículo decidimos focalizar en otras cuestiones relevantes pero que no suscitan el interés académico en función de la relevancia que tienen.

recursos en un contexto de altas exigencias por avanzar hacia una gestión comprometida con los resultados.

La planificación no es solo una cuestión de elaborar buenos diagnósticos, definir objetivos pertinentes y factibles, identificar indicadores funcionales a esos objetivos y elaborar las acciones necesarias para su alcance. Usualmente se presta mucha atención a los problemas relativos al diseño de intervenciones y poca atención se ha prestado a las vicisitudes propias de la implementación. La causa de esta poca atención a la implementación está en la mirada mecanicista de que la implementación consiste en la mera “aplicación” de un diseño de políticas, previamente elaborado, negociado y acordado. Desde este punto de vista, los problemas que se manifiestan en la puesta en marcha de una política responderán a dos situaciones: a) los ejecutores no “ajustan” su labor a lo establecido en el diseño; o b) en el diseño no se han previsto situaciones, factores o procesos que deberán tenerse en cuenta en el rediseño. Ambas explicaciones concentran la atención en el diseño como el momento decisivo. En a) se sugiere “ajustar” el desempeño a las pautas del diseño y en b) se propone “volver atrás” y realizar un nuevo esfuerzo de diseño (Cortázar Velarde, 2007).

La implementación de los planes de acción es fundamental porque en esta etapa es en donde “las cosas pasan”. Esta etapa supone necesariamente la interacción estratégica entre actores internos y externos que tienen distintos valores, visiones e intereses y que no necesariamente coinciden con los que diseñan el programa en ejecución. Conocer la naturaleza, calidad y funcionamiento de las relaciones entre los actores resulta clave pues dichas características afectan directamente a la implementación del programa y a sus resultados.

La heterogeneidad excesivamente desarticulada como rasgo característico de nuestro Estado que mencionáramos en el primer apartado, nos muestra la importancia de la función de **coordinación** para la producción de bienes y servicios públicos de calidad, de manera tal de evitar que el Estado transfiera los costos de sus estructuras a los ciudadanos. El desafío de la coordinación se refleja no solo en cuestiones macro (tal como la superposición de programas sociales) sino también se refleja en la vida cotidiana cuando, por ejemplo, uno se pregunta por qué habitualmente distintos organismos públicos piden a sus ciudadanos los mismos datos de forma parecida una y otra vez y éstos deben ser informados en reiteradas oportunidades a pesar del avance tecnológico. Así, la coordinación se presenta como un factor clave para la viabilidad de las políticas públicas necesarias para atender problemas de carácter multidimensional.

Desde ya, la coordinación no es un bien colectivo sencillo de alcanzar en un contexto caracterizado por instituciones públicas en su mayoría excesivamente jerárquicas y monolíticas, con lógicas de trabajo basadas en la división departamental y en la especialización de funciones. Esto muchas veces implica choques, discrepancias, competencia y hasta contradicciones entre los organismos públicos (tanto a nivel horizontal como vertical).

Una característica extendida en nuestra administración pública es el formalismo, es decir, la proliferación de normas y procedimientos dando la falsa impresión de que existe un poder impersonal. Esta cultura del formalismo burocrático termina generando que las regulaciones se independicen de los objetivos y los medios se vuelvan más importantes

que los resultados. Ante este escenario, en las dos últimas décadas emergió la necesidad de avanzar hacia una lógica de **gestión orientada hacia los resultados** (definidos por intereses, expectativas y necesidades de los ciudadanos). De lo que se trata con la gestión por resultados es de contribuir a la mayor eficacia y eficiencia del desempeño de las organizaciones públicas para la consecución de los objetivos de gobierno, más allá de las normas y procedimientos administrativos típicos de la burocracia tradicional.

Sin perder de vista la importancia de la gestión por resultados para agregar valor público, y más allá de las inercias del *path dependence*³ que genera la tradicional visión del formalismo burocrático, la experiencia de algunos organismos públicos refleja la necesidad de alertar sobre un problema que dificulta el modelo de gestión por resultados: la proliferación de la producción de indicadores de resultados que se autonomizan de los fines perseguidos por el accionar público. Se generan en este caso organismos que están más preocupados por los controles derivados de la evaluación de resultados que por descubrir mecanismos que mejoren efectivamente la administración pública (y que no miden lo que hacen, sino que hacen lo que miden). Aquí ocurre algo similar al formalismo burocrático, solo que en vez de que sean los procedimientos los que toman el lugar de los objetivos gubernamentales, son los indicadores los que se descolocan en relación con las finalidades principales del accionar público.

Los principios de la **transparencia**, la **rendición de cuentas** y la **participación** suelen ser agrupados dentro de lo que genéricamente se denomina gobierno abierto, noción que se origina en países desarrollados (principalmente Estados Unidos)⁴.

Los principios de transparencia y rendición de cuentas son importantes para un manejo más eficaz y eficiente de los recursos pero también para generar mayor confianza ciudadana, más un contexto de especialmente en un contexto de desinterés y distanciamiento de la ciudadanía y las limitaciones de nuestras democracias representativas.

En la misma dirección, la apertura a la participación puede contribuir a una mayor legitimidad en la gestión y las políticas públicas. No obstante, también vale la pena marcar la otra cara de la moneda de la participación. El problema es que muchas veces se sobredimensiona la importancia del principio participativo como si toda participación aportara automáticamente a mejorar la gestión y las políticas públicas. Cuatro puntos interesan enfatizar acá: 1- la participación muchas veces suele estar restringida a cuestiones de implementación y alejada de la construcción de agenda, la definición de problemas y formulación de decisiones, con lo cual puede terminar legitimando la distribución de poder pre-existente; 2- a veces la eficacia de la participación entra en tensión en áreas donde el conocimiento especializado es imprescindible para la adecuada

³ La noción de sendero de dependencia (*path dependence*) nos muestra que la adopción de un determinado curso de acción restringe las alternativas de futuro para las organizaciones, lo cual está estrechamente vinculado a la memoria y las dinámicas de aprendizaje, que no sólo retienen la historia de las organizaciones, sino que también dan forma a su curso futuro.

⁴ Por cierto, la denominación más apropiada sería la de Estado Abierto, asumiendo que deben incluirse a todos los poderes del Estado, sus instituciones y los distintos niveles político-territoriales. El término *open government* cobra fuerza a partir de la iniciativa lanzada con ese título por el gobierno de los Estados Unidos al asumir la presidencia Barack Obama en 2008, país en el cual la noción de Estado se aplica a las jurisdicciones denominadas estados que son equivalentes a nuestras provincias.

elaboración de políticas públicas (caso Brexit); 3- muchas veces la sociedad civil queda reducida a algunas organizaciones que tienen una mirada muy crítica del Estado, que lo ven como sinónimo de ineficiencia e incompetencia, mientras que actores como los sindicatos y los movimientos sociales parecen estar fuera de la consideración de las apelaciones a la participación⁵; y 4- no pueden perderse de vista las dificultades que tienen para expresar sus voces los ciudadanos “de a pie” y grupos sociales más débiles (y que más necesitan del Estado), los cuales muchas veces no logran ni siquiera alcanzar la condición de actor dado que no tienen los recursos mínimos para generar acción colectiva y por ende participar del proceso de elaboración de políticas.

Además de ser un momento valioso para obtener información en relación a los resultados se están obteniendo o en qué grado los objetivos planteados se están alcanzando, el **monitoreo** y la **evaluación** constituyen etapas fundamentales para el aprendizaje, la rendición de cuentas y la mejora de la calidad del debate público.

El monitoreo y la evaluación constituyen ejercicios imprescindibles para obtener información acerca de, por ejemplo, hasta qué punto los objetivos se han logrado, qué resultados inesperados se han conseguido o qué cambios se necesitan para asegurar el éxito de los proyectos. Esto es particularmente relevante si tenemos en cuenta que, como nos enseña el análisis de políticas públicas, raras veces los problemas públicos tienen una solución definitiva.

Lamentablemente, la práctica del monitoreo y la evaluación es escasa en general. Existe una brecha importante entre el consenso acerca de la importancia de aquellas cuestiones y las prácticas habituales. Esta brecha en parte puede explicarse teniendo en cuenta que los intereses de los políticos y altos directivos públicos suelen centrarse mucho más en el diseño que en el análisis de sus resultados y de los aspectos críticos que condicionan su desempeño y su sostenibilidad en el tiempo.

La expansión de las **tecnologías digitales** no solo ha llegado a la esfera personal, alterando comportamientos, formas de vivir y de relacionarse, sino que ha modificado y modificará mucho más los procesos de gestión pública, ya que produce importantes efectos en los procesos de intermediación que no aportan valor y rompe esquemas más o menos asentados de negociación y configuración de políticas.

Particularmente relevante es el uso intensivo de las tecnologías digitales para hacer frente a un factor determinante de la confianza en las instituciones públicas: la simplificación de trámites. En Argentina se ha prestado poca atención al nodo crítico donde se conectan los ciudadanos con los proveedores de bienes y servicios públicos: el trámite. La simplificación de los trámites públicos es clave para mejorar no solo la calidad de los bienes y servicios sino más fundamentalmente la confianza en el Estado. El trámite es una transacción cuyo objeto es cumplir con alguna obligación legal o solicitar un permiso, servicio o beneficio, lo que lo convierte en un condicionante para el acceso a distintos servicios (Farías et al, 2016). Esto aplica a todos los ámbitos de políticas públicas, pero

⁵ En este sentido, cabe alertar sobre el riesgo de algunas visiones simplistas que predominan en el debate que caracterizan a políticos y funcionarios públicos como feos, sucios y malos, mientras que dirigentes y miembros de (algunas) organizaciones de la sociedad civil son vistos como bonitos, limpios y buenos.

se refleja con mayor claridad en el área de las políticas sociales (empleo, salud, educación).

En este sentido, el panorama es bastante desalentador. A modo de ejemplo, un mismo ciudadano suele ser registrado según criterios distintos en las diversas agencias gubernamentales, lo cual hace que su acceso a derechos o el cumplimiento de obligaciones demande trámites que le parecen interminables y costosos. A su vez, en un mismo gobierno, el camino hacia un servicio público no pasa necesariamente por la oficina gubernamental más conveniente para el ciudadano, que percibe la heterogeneidad desarticulada del aparato estatal como si debiera relacionarse con varios Estados.

El carácter más perverso de estos costos es la penalización de los ciudadanos socialmente más vulnerables, quienes dependen más de los servicios públicos, más precisan de la protección estatal y, a la vez, son los que más dificultades tienen en la interacción con la burocracia. De igual forma, estos costos afectan especialmente a las micro y a las pequeñas empresas.

Cabe señalar que lo novedoso de la actual fase del desarrollo digital es el volumen, la velocidad y la variedad de datos que se generan a través de diversas fuentes (drones, celulares, cámaras, satélites, redes sociales, sensores, etc.)⁶. En este contexto emergen las áreas de Analítica de Datos a partir de las cuales las instituciones públicas pueden obtener, producir, procesar y apropiarse los datos como insumos para mejorar la eficacia y la eficiencia de la toma de decisiones.

Desde ya, la otra cara de la moneda de todo esto es la inclusión digital. Conforme se expande el universo digital, no sólo la conectividad es crucial, sino también el acceso a las herramientas tanto materiales como simbólicas para aprovechar esa conexión. Las desigualdades en Argentina se suman y se potencian: los más pobres, los que tienen menos años de educación formal, los adultos mayores y quienes viven en zonas rurales o subdesarrolladas (y que más necesitan del Estado), tienen menores probabilidades de estar incluidos digitalmente. En el siglo XXI, no hay ciudadanía plena sin derechos digitales (algo que la pandemia permitió visibilizar con mayor nitidez).

Finalmente, otra cuestión fundamental que aparece en la parte sumergida del iceberg es la **profesionalización del empleo público**. Un lugar común pero no por ello menos cierto es considerar que el mayor activo de las instituciones son las personas que las componen. El desarrollo de un servicio público profesional es una condición esencial en todo intento de fortalecer el aparato estatal dado que, bajo la conducción del nivel político, son los servidores públicos los que tienen un rol protagónico en la elaboración de políticas orientadas a resolver los problemas que afectan a la sociedad.

Avanzar en esta dirección implica abordar (entre otros) ejes vinculados con a) el ingreso mediante selección por examen abierto a la ciudadanía; b) la planificación estratégica y

⁶ Como sostiene Sosa Escudero (2019), hoy llueven datos. Y ante tanta lluvia, las reacciones son dispares. Hay quienes buscan guarecerse; algunos quieren recoger el agua con una cuchara, mientras otros piensan en enormes tanques; y otros simplemente no hacen nada, fieles a eso de que "siempre que llovió, paró". Desde la perspectiva de los datos, las cucharas, los pilotos, los paraguas, los contenedores y los procesadores químicos de lluvia son las técnicas utilizadas para analizarlos y convertir este diluvio en información relevante para la toma de decisiones.

con sustentabilidad financiera de la planta de personal; c) los ascensos por rigurosos criterios de antecedentes y oposición y la promoción por capacitación y calificación que acrediten la idoneidad para el ejercicio de las tareas; d) la creación de un régimen de funcionariado civil superior para preservar la memoria institucional; e) el cumplimiento del derecho constitucional a la negociación colectiva así como la presencia equilibrada de personal contratado bajo figuras de dependencia laboral a término; f) la igualdad de género; g) la inversión en capacitación a partir de las necesidades de los organismos públicos; y h) la mejora del poder adquisitivo del salario público⁷.

3- El trabajo remoto, una de las interrelaciones clave de los temas de la agenda

Desde una mirada estratégica, tan importante como avanzar en las siete cuestiones de la agenda identificadas en el apartado anterior es hacerlo de manera conjunta y coordinada pensando en las interrelaciones que existen entre ellas. Aquí encontramos una de las principales encrucijadas en materia de gestión pública.

Sin dudas una de las interrelaciones más relevantes es la que se da entre tecnologías digitales y empleo público. El veloz e intenso desarrollo de las tecnologías digitales a partir de la revolución de los datos genera nuevas profesiones en el sector público, tales como el científico de datos. El ejemplo más claro de esta interrelación lo encontramos sin dudas en el trabajo remoto, notablemente acelerado en el marco de la pandemia.

Desde el Núcleo de Estudios sobre Gestión Pública de la Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo (UMET), junto a CIPPEC y CEDyAT desarrollamos una encuesta orientada a conocer las condiciones de trabajo remoto de las y los agentes que ejercen funciones directivas en la Administración Pública Nacional de nuestro país (Pando y Barbosa, 2020). El relevamiento se realizó entre el 2 de junio y el 2 de agosto de 2020. El universo abarcó a directores nacionales, generales, simples y coordinadores (alta dirección pública). La muestra tuvo 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 y Presidencia de la Nación. El instrumento de recolección de datos se hizo mediante un formulario web autoadministrado, de carácter anónimo, con 44 preguntas. Los datos más relevantes fueron los siguientes:

- Cuando se analiza el uso de dispositivos para el trabajo remoto, los directivos se apoyaron en teléfonos y computadoras propias. Menos de un 25% utilizó dispositivos provisto por el Estado
- Más de la mitad utilizó Zoom o WhatsApp para realizar reuniones virtuales con la modalidad de videoconferencia. Sin embargo, el 75% utilizó una cuenta gratuita o que pagó de su bolsillo. Solo el 21% utilizó una cuenta oficial pagada por el Estado

⁷ En este sentido, cabe señalar que un grupo plural de académicos, dirigentes de organizaciones de la sociedad civil y funcionarios de gobiernos democráticos hasta el presente en materia de gestión pública impulsamos en 2019 un consenso orientado a la mejora del funcionariado en nuestro país (<https://sites.google.com/view/consenso-funcion-publica>).

- El espacio directivo se repartió en partes iguales entre quienes asistieron presencialmente, de forma regular y eventual, a sus trabajos y quienes trabajaron desde sus casas. Sin embargo, solo el 3% de los equipos de trabajo a su cargo asistieron presencialmente, lo cual puso la carga de la gestión y la presencialidad sobre los directivos públicos
- Casi la totalidad no encontró impedimentos para la realización de actos administrativos de su área ni tampoco limitaciones en el marco normativo para el desempeño de su función ejecutiva
- En lo que respecta a la dimensión personal, el 95% de los encuestados manifestó haber mantenido o aumentado su carga de trabajo. Dentro de estos, el 61% señaló un aumento de la carga con la modalidad de trabajo remoto
- Este cambio en la carga de trabajo se tradujo en una modificación de la calidad de las tareas del equipo a cargo. Solo para un 17% aumentó, mientras que para un 83% se mantuvo o se redujo
- Esta reducción sustancial en la calidad fue atribuida a (se aclaran en valores no acumulativos): a) Superposición de tareas laborales y tareas del hogar y cuidados de personas (45%); b) Condiciones desiguales de acceso a infraestructura tecnológica (42%); c) Condiciones familiares distintas (32%); y d) Características propias del trabajo a distancia (31%)
- Más de la mitad de los directivos desempeñó tareas de cuidado en su hogar, en su mayoría de niños. Estas tareas de cuidado de personas (adultas o menores) ocuparon en promedio una hora más que las tareas de mantenimiento del hogar. Aunque la diferencia no es sustantiva, ambas tareas insumieron más tiempo a las mujeres
- En relación a la dimensión trabajadores a cargo, se registró solo un 8% de alcance en las capacitaciones para el trabajo remoto de los integrantes de los equipos de trabajo

No se pueden entender estos resultados sin el contexto en el cual se da el trabajo remoto: un contexto de emergencia como consecuencia de una situación inesperada de pandemia. Llegamos al trabajo remoto por una emergencia sanitaria para la cual ningún Estado estaba preparado (tampoco, por cierto, en su inmensa mayoría el sector privado).

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

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

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

Este cambio de modalidad de trabajo implica un desafío enorme tanto para los trabajadores involucrados, como para los directivos públicos y también para los políticos (ministros, secretarios, subsecretarios). Trabajar desde casa requiere un cambio en la forma de trabajo y no solo un cambio en el medio de comunicación. En este sentido, el trabajo remoto implica nuevas competencias individuales y colectivas para llevar adelante un trabajo efectivo.

En términos generales numerosas investigaciones demuestran que el trabajo a distancia es un método útil si logra prepararse a la organización y a las personas que la integran para ello. En cambio, si se lleva adelante de manera improvisada (como inevitablemente tuvo que llevarse a cabo como consecuencia de la pandemia), aparecen muchas de las asignaturas pendientes y desafíos que los directivos públicos identificaron en esta encuesta.

De nuestra descripción del impacto del trabajo remoto en la alta dirección pública se desprenden algunas posibles hipótesis de trabajo para futuros estudios no solo de naturaleza cuantitativa sino también cualitativa mediante entrevistas semi-estructuradas en profundidad y grupos focales. Así, a modo de hipótesis se podría pensar que la visión crítica del trabajo remoto puede estar dada por aquellos directivos que tienen una actitud negativa hacia la tecnología, que no tienen una infraestructura hogareña adecuada (computadora, conexión, espacio físico), con hijos a cargo y en su casa por la pandemia, estilo de conducción tradicional / vertical que ejercen el control por presencialidad. Y a la inversa: las miradas favorables al trabajo remoto puede venir desde aquellos directivos públicos cuyas tareas tienen una naturaleza tecnológica, los que pueden armar rutinas y pautas laborales bien definidas para que los trabajadores no estén tanteando qué deben hacer o decidir, los que no tienen hijos a cargo, los que tienen un largo trayecto para llegar a sus ámbitos laborales (transporte público), los que trabajan en red o de forma proactiva y flexible en base a objetivos y resultados.

4- Reflexiones finales

Para avanzar en la agenda aquí mencionada es necesario que la dirigencia (no solo política) se interese y pueda aportar a la construcción de un proyecto orientado al fortalecimiento del Estado. Cuando hablamos de proyecto no lo hacemos en el sentido de un plan quinquenal o trienal, ni un “libro blanco”, sino acuerdos que tiendan a jerarquizar estas cuestiones (y sus interrelaciones).

Nuestra forma de pensar las organizaciones ha cambiado mucho menos que la realidad. En este sentido, la pandemia abre una ventana de oportunidad no solo para revalorizar el rol del Estado sino fundamentalmente para pensar en una agenda orientada al

fortalecimiento de las capacidades estatales, teniendo en cuenta que se trata de un tema clave para el bienestar de una sociedad dado que el Estado es la llave indispensable para los derechos de la ciudadanía.

Desde ya, avanzar hacia un mejor Estado implicará inevitablemente tensiones y conflictos. Con esto pretendemos llamar la atención sobre la falsa creencia de que el voluntarismo, por sí solo, es suficiente para que una reforma quede efectivamente enraizada. Dado que el aparato estatal registra una larga historia de reversiones y fracasos en proyectos lanzados y parcialmente ejecutados bajo los mejores auspicios, es clave un enfoque que conciba a la política y la redistribución de poder como cuestiones constitutivas e ineludibles al momento de elaborar acciones que apunten a fortalecer la capacidad estatal en democracia.

Bibliografía:

- Cortázar Velarde, Juan Carlos (2007): “Una mirada estratégica y gerencial de la implementación de los programas sociales”, en: Cortázar, J.C. (Ed.) Entre el diseño y la evaluación. El papel crucial de la implementación de los programas sociales, BID, Washington.
- Farias, Pedro; García, Ana Catalina y Zanabria, Gustavo (2016): “Entendiendo lo que ha funcionado: tendencias y lecciones en la entrega de servicios”, en BID: Gobiernos que sirven: innovaciones que están mejorando la entrega de servicios a los ciudadanos, Monografía del BID, 489, División de Capacidad Institucional del Estado, Washington.
- O’Donnell, Guillermo (2008): Algunas reflexiones acerca de la democracia, el estado y sus múltiples caras, XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, noviembre 4-7.
- Pando, Diego (2019): Más allá de los fuegos artificiales: la noción de innovación pública como ventana de oportunidad para fortalecer las capacidades estatales, ponencia presentada en el XXIV Congreso Internacional sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, organizado por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), Buenos Aires, noviembre.
- Pando, Diego y Barbosa, Sebastián (2020): “Gestionar lo público en tiempos de pandemia: el trabajo remoto en la alta dirección pública”, II Congreso Nacional de Estudios de Administración Pública, organizado por la Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública, la Facultad de Trabajo Social de la Universidad Nacional de Entre Ríos y la Secretaría de Modernización del Estado de la Provincia de Entre Ríos, octubre.
- Sosa Escudero, Walter (2019): Big data. Buenos Aires, Siglo XXI.

Diego Pando

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

Estudios de Administración Pública (AAEAP). Director del Núcleo de Estudios sobre Gestión Pública de la Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo (UMET). Profesor de grado en la Universidad de San Andrés y de posgrado en diferentes universidades. Ha publicado cinco libros, varios capítulos en libros y diversos artículos en revistas especializadas en administración y políticas públicas. Además, se ha desempeñado como consultor en organismos internacionales (BID, UNESCO, CAF, CLAD, entre otros) en cuestiones relacionadas a la utilización de tecnologías digitales para fortalecer capacidades de gestión pública.