

El teletrabajo como una estrategia de innovación pública

“Los seres humanos siempre han sido mucho mejores en inventar herramientas que en utilizarlas sabiamente”

Yuval Noah Harari “21 lecciones para el siglo XXI” 2018

La pandemia del Covid 19 ha puesto a prueba la capacidad de las administraciones públicas españolas, y especialmente a las de las Comunidades Autónomas, para improvisar en muy corto espacio de tiempo una respuesta que garantice la continuidad de servicios públicos esenciales (educación reglada y atención sociosanitaria) en una situación de confinamiento de la población. La provisión de estos servicios requería hasta ahora la presencia de las personas en centros públicos (colegios, centros de salud, centros de mayores, residencias de personas mayores, etc.). El confinamiento de las personas en sus casas ha impuesto reemplazar en poco tiempo la provisión “presencial” de estos servicios, por una provisión remota o “a distancia”, mediante el uso de las tecnologías de la información y la comunicación. Esta conversión ha afectado a todos los niveles de la educación reglada, desde la educación primaria hasta los estudios universitarios de grado, y ha puesto de manifiesto nuestro deficiente modelo de atención tecnoasistencial, cuya utilidad en estas crisis pandémicas está fuera de toda duda. El reto consiste en proveer el servicio a distancia pero sin discriminaciones. Desgraciadamente, aun no toda la población ni todo el territorio disponen de dispositivos y servicios de telecomunicación adecuados para acceder a Internet en buenas condiciones. Espero que una de las lecciones que aprendamos de esta pandemia es que de ahora en adelante debemos priorizar la conectividad a Internet de alta velocidad para toda la población, viva donde viva y sea cual sean sus ingresos, antes de seguir desarrollando nuestra red de comunicaciones terrestres, que impacta tan desfavorablemente sobre los espacios y las especies naturales.

Una de las innovaciones que ha provocado el desastre humano de la pandemia del COVID 19 es la introducción generalizada del teletrabajo en la gestión de las administraciones públicas españolas. La irrupción de esta modalidad de trabajo durante la pandemia no ha sido espontánea sino forzada por el estricto aislamiento personal impuesto por las autoridades estatales para prevenir los contagios y la expansión del virus, que ha incluido la prohibición general de salir de casa para ir a trabajar. Antes de esta pandemia, el teletrabajo en España era una rarísima excepción en los procesos administrativos de todos los niveles de gobierno. La excepción se encontraba en el nivel directivo, que siempre lo ha practicado, incluso sin derecho alguno a la desconexión digital. Muy pocas instituciones habían sistematizado esta modalidad de trabajo antes de la pandemia, y en muchos casos solo constituía una modalidad que afectaba singularmente a determinadas personas del empleo público para permitirles conciliar su trabajo con su vida familiar, un reto que ha estado muy presente en los últimos años en las reformas del estatuto profesional del empleo público español, pero que hasta este momento sólo se había traducido en flexibilizar la jornada de trabajo o el horario, reconocer permisos o licencias o introducir nuevas situaciones administrativas (excedencias).

En realidad, este limitado estado de desarrollo del teletrabajo en la gestión administrativa pública podría resultar realmente sorprendente si tenemos en cuenta que, desde 2015, la legislación básica sobre procedimiento administrativo¹ viene imponiendo a todas las administraciones públicas la conversión de los trámites, documentos y archivos en papel en trámites, documentos y archivos electrónicos. Esta transformación digital escalonada (sujeta a distintos plazos), una vez que esté extendida de forma generalizada y efectiva, debería facilitar la adopción del teletrabajo como una modalidad bastante común del desempeño de tareas administrativas. Aunque se haya avanzado sensiblemente en la administración digital, no se ha adoptado el teletrabajo como sería de esperar: ha tenido que llegar la pandemia del Covid 19 para que muchas organizaciones e instituciones públicas se hayan visto obligadas a improvisar las tecnologías y utilidades de comunicación,

¹Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

trabajo colaborativo, almacenamiento y aprendizaje necesarias para teletrabajar, en realidad ya disponibles desde hace mucho tiempo.

Si queremos consolidar con visión estratégica este cambio, deberíamos preguntarnos cuáles son las razones que han impedido hasta ahora una implementación sistemática del teletrabajo en las administraciones españolas ¿Por qué ha costado tanto introducir hasta ahora el teletrabajo?

Con carácter general, los cambios sociales son más lentos que los tecnológicos y diría que en casi todos los países del mundo y en casi todos los sectores productivos. Eso ha contribuido a limitar mucho el impacto de la presagiada revolución basada en las nuevas tecnologías de la información y comunicación (TIC), y no sólo en el entorno administrativo. Una reciente encuesta sobre calidad percibida de los servicios públicos en España² revela que no está claro que en los últimos años se haya reducido el número de ciudadanos que declaran haber acudido presencialmente a una oficina administrativa para resolver sus asuntos: ese número representa entre el 65,6% y el 76% de los ciudadanos encuestados, según se tengan en cuenta o no algunas opciones metodológicas. Según estos datos, el canal presencial sigue siendo el canal de contacto más frecuente entre ciudadanos y la administración pública, aunque es cierto que el canal de Internet ha pasado de un 12% en 2007 a un 63,4% en 2017. Los datos de los últimos años parecen confirmar que todos los canales de contacto con la administración son complementarios, pero no sustitutivos del canal presencial. Y este comportamiento social no se debe a la pobre oferta de servicios en Internet. Al contrario. Pero la gente parece que sigue aun confiando más en el contacto físico y personal. De hecho, en la encuesta realizada sobre la calidad de los servicios públicos en España en 2015³, un 70% de los encuestados manifestaba que prefiere como primera opción para relacionarse con las administraciones el canal presencial tradicional; la oficina de siempre con los funcionarios de siempre. ¿Qué significa eso? Sólo que debemos atribuir a la tecnología un valor instrumental y subordinado a las necesidades de las personas y, por supuesto, mejorar su confiabilidad. Pues bien, las

²Informe sobre la percepción ciudadana de los Servicios Públicos. La confianza en las instituciones (2017). Ministerio de Política Territorial y Función Pública 2019.

³ Informe de percepción ciudadana 2016. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Agencia española de Evaluación y Calidad de los Servicios Públicos.

instituciones públicas conviven y forman parte de la sociedad en la que se desenvuelven. Teniendo en cuenta estos comportamientos sociales, no es de extrañar que también dentro del mundo administrativo aún estén extendidas las reticencias hacia el teletrabajo como una fórmula sospechosa que evita el seguimiento del rendimiento personal y facilita el relajo de las obligaciones laborales.

Pero busquemos otras explicaciones más específicas y relacionadas con la cultura de las organizaciones públicas españolas.

La demora en la implantación sistemática de las TIC para el teletrabajo revela en primer lugar la débil interiorización en las instituciones públicas de un enfoque propio de la “racionalidad económica”, y en segundo lugar, de una cierta carencia de pensamiento sistémico y la consecuente falta de interiorización de objetivos sostenibles transversales, que en el mundo empresarial viene conociéndose como “responsabilidad social corporativa”, y que está claramente reflejado en los modelos de excelencia EFQM o CAF como “Resultados para la sociedad”.

En primer lugar, las administraciones públicas españolas no han visto con claridad las oportunidades que el teletrabajo proporciona para el ahorro de gastos corrientes, especialmente los generados por la gestión de inmuebles de oficinas. A raíz de las crisis fiscales desencadenadas por la crisis financiera de 2008, en todos los países pareció revalorizarse la competencia profesional que algunos han definido como “racionalidad económica”, que, en general, presupone una actitud de especial sensibilidad por optimizar el gasto público. En cualquier caso, si este interés por la eficiencia pudiera haberse relajado en los últimos tiempos, no cabe duda ninguna que después de esta pandemia del Covid 19, volverá a recuperar un gran protagonismo. El teletrabajo puede favorecer un uso más racional de los espacios de oficina, adoptando modelos de coworking, racionalizar los horarios de apertura y reducir de forma significativa gastos en servicios de mantenimiento y seguridad. De hecho el gobierno catalán ha implementado estos conceptos en su nuevo Distrito Administrativo de Barcelona, que aloja a 2.600 trabajadoras y trabajadores públicos. Se trata de un complejo de edificios de 46.000 m² que se han concebido a partir de la adopción de unos nuevos

principios y una nueva estrategia de ocupación del lugar de trabajo. Se han introducido cambios importantes en la concepción del espacio de trabajo para favorecer la colaboración y la interdisciplinariedad, y dotarle de una pluralidad de tipologías de espacios donde realizar las diferentes tareas. Cada planta cuenta con salas de reunión específicas y también con salas de concentración y de trabajo individual⁴.

En segundo lugar, las instituciones públicas que no tienen responsabilidades directas y propias sobre la sostenibilidad ambiental y social, pueden encontrar en el teletrabajo la oportunidad de comprometerse de forma consecuente con la Agenda 2030 y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). En mi opinión, hay diversos ODS que conciernen al teletrabajo: reducir a la mitad el número de muertes y lesiones causadas por accidentes de tráfico (3.6); reducir considerablemente el número de muertes y enfermedades causadas por la polución y contaminación del aire (3.9); asegurar la participación plena y efectiva de las mujeres y la igualdad de oportunidades de liderazgo a todos los niveles decisorios en la vida política, económica y pública (5.5); lograr niveles más elevados de productividad económica mediante la modernización tecnológica y la innovación (8.2); reducir el impacto ambiental negativo *per cápita* de las ciudades, incluso prestando especial atención a la calidad del aire (11.6); incorporar medidas relativas al cambio climático en las políticas, estrategias y planes nacionales (13.2); y por último, crear a todos los niveles instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas (16.6). La pregunta que deberíamos hacernos es si las instituciones públicas incorporan consecuentemente a su planificación estratégica y operativa alguna contribución específica a alguno de los ODS. Pues bien, el teletrabajo nos ofrece esa oportunidad y hay que esperar que eso lo comprendan todas las instituciones públicas, sea cual sea su misión específica.

⁴ Este modelo de utilización del espacio acompaña a la introducción del teletrabajo, para lo que el Govern catalán aprobó el ACORD GOV/28/2020, de 18 de febrer, sobre mesures aplicables al personal de l'Administració de la Generalitat i els seus organismes autònoms que presta serveis a les dependències administratives que es traslladen al Districte Administratiu de la Generalitat de Catalunya, i de ratificació de l'Acord de la Mesa Sectorial de Negociació del Personal d'Administració i Tècnic de 16 de desembre de 2019.

Pero quizás también podamos encontrar más explicaciones en la cultura administrativa a la baja penetración del teletrabajo en la gestión pública antes de la pandemia.

En primer lugar, en España se valora más de lo necesario la presencialidad en las oficinas públicas. La idea de pasar muchas horas en el despacho sigue considerándose un mérito muy estimable, en lugar de una señal de ineptitud e incompetencia profesional, o simplemente, de incapacidad para enriquecer la vida personal fuera del entorno profesional. Pero, ¿por qué se valora de forma tan estimable la asistencia al centro de trabajo, por encima de otros comportamientos o conductas profesionales, por no mencionar los resultados del trabajo mismo? Pues porque en la mayoría de las oficinas públicas de cualquier tipo o nivel el cumplimiento de la jornada y el horario es prácticamente el único parámetro de evaluación formal de las personas del empleo público. Podría decirse que muchas personas del empleo público sólo son realmente responsables de cumplir el horario y la jornada laboral en su oficina. Eso es así porque en realidad la evaluación del desempeño de las personas del empleo público basada en objetivos, sean de producto, resultado o impacto, o en comportamientos o conductas profesionales (competencias), es realmente extraordinario en el panorama administrativo español.

Otra grave debilidad para la implementación del teletrabajo en las administraciones públicas radica en que apreciamos más la uniformidad que la igualdad y en muchas ocasiones las confundimos. El valor de la igualdad no es el de la uniformidad; esta segunda se construye en las administraciones públicas en base a un reglamentarismo exhaustivo que anula la autonomía de las personas que trabajan en ellas para resolver problemas de acuerdo a su competencia, a los principios y a los valores de la administración o política pública. Un tratamiento igualitario de la diversidad exige menos normativa y más capacidad de resolución de problemas y creatividad, competencias no siempre valoradas suficientemente en las administraciones públicas españolas, sumergidas habitualmente en un reglamentarismo empobrecedor. Pareciera que cumplir reglamentos es más importante que resolver problemas pero lo cierto es que esta tendencia a la reglamentación

exhaustiva, la concentración de las decisiones y la excepcionalidad de la delegación o el empoderamiento de las personas solo es el reflejo de la desconfianza hacia las personas que ejercen el poder público, bien por incompetencia técnica o bien por su falta de ética u honestidad. La uniformidad intenta evitar la arbitrariedad pero a cambio de la eficacia, la orientación a los resultados y el respeto a la diversidad social. Esta desconfianza general sobre la gerencia pública proyecta sospechas sobre el teletrabajo como una forma excepcional y privilegiada del desempeño que, por su naturaleza, no puede extenderse a todas las personas del empleo público, ya que ciertos oficios u ocupaciones requieren ineludiblemente la presencialidad. El teletrabajo no puede ser una modalidad de desempeño universal en el empleo público, y por eso conlleva discriminación y diversidad de trato, y aquí podemos encontrar algunas de las principales dificultades y resistencias para su aceptación pacífica.

Pero estas reticencias podrían allanarse considerablemente si, con el teletrabajo se implementara alguna forma de evaluación objetiva del rendimiento de las personas en su desempeño laboral. A pesar de que el Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado en 2007⁵, exige la evaluación del desempeño en su ámbito subjetivo de aplicación, básicamente circunscrito al ámbito administrativo más que al prestacional, sólo algunas instituciones han implementado con éxito algún modelo para cumplir con esta exigencia. La mayor parte del sector administrativo público sigue sin evaluar el desempeño de las personas de manera formal, y se limitan a controlar casi exclusivamente el cumplimiento del horario y la jornada laboral en el centro de trabajo. Es decir, para la mayor parte del empleo público administrativo, su principal, por no decir exclusiva, responsabilidad reside en asistir a sus centros de trabajo en los horarios establecidos (generalmente flexibles) y cumplir la jornada semanal legalmente establecida. En estas condiciones, la implantación del teletrabajo es realmente difícil. No hace falta significar que este modelo de responsabilidad personal difícilmente promueve la eficacia, el compromiso y la innovación. Pero es un régimen muy cómodo tanto para las personas

⁵ Este Estatuto se aprobó inicialmente en 2007 pero actualmente está regulado por el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (Boletín Oficial del Estado núm. 261, de 31 de octubre de 2015).

empleadas como para los propios directivos públicos, que pueden ahorrarse la engorrosa gestión de modelos formales de planificación y evaluación del trabajo basados en objetivos, resultados, proyectos, tareas o competencias profesionales. De hecho, la gran dificultad para la implantación del teletrabajo en las administraciones españolas, no ha sido la tecnología o la seguridad de las conexiones remotas, sino justamente la implementación de algún modelo que permita la evaluación del desempeño de las personas empleadas en base a objetivos, bien sean de producción, resultado o impacto, y en base a competencias profesionales como la innovación, la cooperación, el trabajo en equipo, o tantas otras como hemos identificado en catálogos transversales o sectoriales.

Lo que cambia con el teletrabajo es el empoderamiento de las personas del empleo público, la confianza en su profesionalidad y compromiso, y su direccionamiento al cumplimiento de objetivos, resultados o impactos sobre las personas usuarias o los grupos sociales a los que se dirigen las políticas y los servicios públicos, más que al cumplimiento de la asistencia al centro de trabajo en un horario determinado. Convertimos a las personas trabajadoras en responsables y autónomas para desempeñar de la mejor manera posible su trabajo, y ese es un cambio que requiere una más que aceptable gestión del cambio. Para que el modelo pueda funcionar adecuadamente, no basta con evaluar a las personas empleadas; es necesario que la evaluación sea transparente, y por tanto confiable, y eficaz, es decir, que tenga eficacia sobre su carrera profesional, sobre sus oportunidades de crecimiento o desarrollo, sobre sus retribuciones variables y, en general, sobre los reconocimientos públicos, personales o colectivos, que cada administración haya querido introducir en su modelo de incentivos.

En un escenario *postcoronavirus* deberíamos aprovechar nuestras experiencias de teletrabajo durante la pandemia para perfeccionarlas y consolidarlas como una modalidad de trabajo más flexible y más orientado a las tareas y los objetivos que a la simple asistencia a un centro de trabajo. Todos sabemos que el control presencial que se practica en las oficinas públicas, salvo en puestos de trabajo que requieren presencialidad (por ejemplo, en puestos de *front-office*), no es ninguna garantía de dedicación, competencia o rendimiento ¿Por qué no cambiarlo entonces, aprovechando

la llegada del teletrabajo? De hecho, algunas instituciones estatales ya han desarrollado un modelo de evaluación personal del desempeño basado en objetivos y/o competencias profesionales como el descrito: inspección de trabajo, abogacía del estado, gestión tributaria, seguridad social...etc.

¿Puede convertirse la introducción del teletrabajo en un detonante para cambiar el modelo de gestión, allí donde sea necesario?

Por establecer retos asequibles para el estado actual, ¿podríamos, en tanto no desarrollamos modelos de gestión como el descrito, empezar con asociar a las personas teletrabajadoras con la gestión de su porfolio personal de tareas o logros, alineados con los objetivos de la organización?

Por último, quiero hacer una reflexión acerca de la dirección pública profesional. Un modelo de gestión asociado al teletrabajo requiere una dirección pública profesional, y con ello quiero decir, con las competencias necesarias para asumirlo de forma eficaz y natural. ¿Tenemos directivos capacitados para sumir este reto? ¿Debemos cambiar la forma en que seleccionamos a nuestros directivos?, o, en otro caso ¿cómo y cuándo debemos adiestrarles para ello?

Sospecho que un nuevo modo de gestión pública requiere nuevos perfiles profesionales y muy especialmente en los niveles directivos y predirectivos.