

La experiencia de implementación del trabajo no presencial en el Perú

Cinthy Diaz Montalvo*

Ada Paca Palao**

Francisca Margarita Talledo Reyes***

Andrea Milagros Serrano Hurtado****

Resumen

El presente estudio tiene por objetivo analizar el avance del trabajo no presencial en el Perú, a través de las experiencias del Teletrabajo en el sector público antes de la pandemia y el trabajo remoto entre 2020 y 2021. Para ello, a través del estudio *Trabajo remoto en el sector público en el marco del estado de emergencia nacional* de la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR), se realizó una investigación cualitativa para la exploración del teletrabajo y trabajo remoto, en la que participaron representantes de tres entidades públicas del nivel de gobierno nacional y cinco del nivel de gobierno local, respectivamente, así como una fase de investigación

* Licenciada en Psicología Social con especialización en políticas públicas, interculturalidad y gestión pública. Es docente del Departamento de Psicología de la PUCP. Con experiencia en investigación en grupos de investigación de la PUCP, la UPCH, el Congreso de la República del Perú, investigadoras de mercado y consultoras en temas gestión pública. En la actualidad, se desempeña como especialista en Políticas Públicas en la Autoridad Nacional del Servicio Civil. Correo electrónico: cdiazm@servir.gob.pe

** Profesional en Ciencias de la Salud con maestría en Población y Salud, de la Universidad de Costa Rica y egresada de las maestrías en Investigación Epidemiológica de la Universidad Peruana Cayetano Heredia y Gestión Pública de la Universidad San Martín de Porres. Con experiencia en gestión de políticas públicas de educación, salud, inclusión social, capacitación y articulación inter e intrasectorial e institucional; además del fortalecimiento del talento humano a nivel de directivos y equipos multidisciplinares de DRE, UGEL, gobiernos locales y regionales. Correo electrónico: adapacapalao@gmail.com

*** Economista, con estudios de maestría en Gestión Pública, Políticas Públicas y Estrategias de Desarrollo y en Gerencia de Proyectos y Programas Sociales. Especialista de estudios de la Autoridad Nacional del Servicio Civil – SERVIR. Experiencia en la formulación e implementación de políticas de desarrollo en Perú y Guatemala, consultora del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo; consultora de la Secretaría Técnica de Asuntos Sociales de la Presidencia del Consejo de Ministros, miembro del equipo técnico para la elaboración del Plan Nacional para la Superación de la Pobreza, consultora del proyecto Fortalecimiento del Proceso de Descentralización y Modernización del Estado, jefe del equipo de Gestión Social de Proyectos en Sedapal. Correo electrónico: ftalledo@servir.gob.pe

cuantitativa para la indagación del trabajo remoto en la que participaron 11 266 servidores públicos de los tres niveles de gobierno. Entre los principales hallazgos, el estudio muestra que la pandemia generada por el Covid-19 ha forzado a las entidades a adaptarse a un estilo de trabajo no presencial, pese a no contar con experiencias previas. A su vez, se han evidenciado brechas en la aplicación de modalidades de trabajo no presencial según nivel de gobierno, lo que hace que la promoción de esta modalidad de trabajo en el nivel local sea un reto mayor. Finalmente, el estudio identifica factores clave para la implementación de modalidades de trabajo no presencial en el sector público.

Palabras clave: Trabajo remoto, teletrabajo, sector público, servicio civil, recursos humanos

Abstract

The objective of the study is to know how public institutions in Peru have implemented remote-working forms by analysing the experiences of telework in the public sector before the pandemic and remote work between 2020 and 2021. For this, a qualitative research was designed and implemented in collaboration with representatives of three public entities of the national government and five of local governments, as well as a quantitative research through an online survey applied to 11 266 public servants from the three Peruvian government levels (national, regional and local). Among the main findings, the study shows that the pandemic generated by the Covid-19 has forced entities to adapt to a non-face-to-face working strategy, despite not having previous experiences. In addition to this, the study reveals gaps in the application of remote working modalities at the government level, which promotion is faced as one of the main challenges. Finally, the study identifies key factors for the implementation of remote working modalities in the public sector.

Key words: Remote working, telecommuting, public sector, civil service, human resources

**** Bachiller en Ciencias Políticas con especialización en planeamiento estratégico y monitoreo y evaluación de programas y proyectos. Con experiencia en proyectos de cooperación técnica en gobiernos regionales, así como programas de desarrollo social a nivel local. Ha formado parte del equipo técnico encargado de la formulación de políticas en el Sector Interior. En la actualidad, se desempeña como analista en Políticas Públicas y Gestión en la Autoridad Nacional del Servicio Civil. Correo electrónico: serranohurtado37@gmail.com

Introducción

La posibilidad de realizar trabajo no presencial en el sector público peruano pudo darse a partir de la aprobación de la Ley N° 30036, Ley que regula el teletrabajo y su reglamentación a través del Decreto Supremo N° 009-2015-TR. La evidencia que se recoge en el presente estudio muestra un desarrollo incipiente de esta modalidad de trabajo, pues solo ha sido posible identificar experiencias aisladas y a manera de piloto en tres instituciones públicas del nivel nacional, que adaptaron la norma a su realidad.

El avance del Covid-19 ha generado una oportunidad sin precedentes de promover el trabajo no presencial a nivel mundial como respuesta a la necesidad de aislamiento físico social. En el caso del Perú, mediante el Decreto de Urgencia N° 026-2020 el trabajador público quedó habilitado para realizar sus funciones desde su hogar o lugar de aislamiento, como una medida bastante similar a la del teletrabajo y que generó nuevos retos para la organización del trabajo. Así, las entidades públicas, jefes y servidores públicos debieron aprender a gestionar su trabajo en función a productos y resultados, hacer uso de nuevas herramientas tecnológicas y aprender a generar un balance entre la vida laboral, personal y familiar. En ese sentido, se han dejado entrever los beneficios para el enfoque del trabajo por resultados, pero también las brechas que aún existen para una implementación eficiente de esta modalidad de trabajo.

Si bien el teletrabajo y trabajo remoto son dos modalidades de trabajo no presencial que se encuentran habilitadas para el sector público, se observan algunas diferencias entre ambas (ver tabla 1).

Tabla 1
Diferencias entre el trabajo remoto y el teletrabajo

	Normativa sobre teletrabajo	Normativa sobre trabajo remoto
Características normativa	No fue posible su implementación en la emergencia sanitaria.	Respuesta inmediata ante la emergencia sanitaria.
	Se cuenta con una ley y un reglamento.	Normativa de carácter temporal 2021 (Decreto de Urgencia).
	Es por acuerdo de partes.	Es por decisión unilateral.
	No cuenta con guías ni herramientas complementarias para su implementación.	Cuenta con guías y herramientas complementarias para su implementación.

Criterios para determinar quiénes pueden pasar a modalidad	Se requiere la creación de una comisión para identificar los puestos.	No hay análisis previo de quiénes pueden pasar a esta modalidad.
	SERVIR debe determinar una cuota.	
Criterios para identificar puestos	No se establecen.	No se establecen.
Compensación económica por uso de equipos	Se establece en función a disponibilidad presupuestal de la entidad, pero no precisa los criterios para ello.	Aunque se permiten las entregas de equipos empleados en el trabajo presencial, no se compensa a los servidores por el uso de equipos, internet, etc.
Sobre uso de TIC	Está relacionado directamente al uso de TIC.	No tiene un vínculo directo con el uso de TIC.
Sobre variación de funciones	No incluye variación de funciones.	Sí incluye variación excepcional de funciones y de reporte.

Nota: Elaboración propia.

Frente a los aprendizajes generados y nuevos retos pendientes, es importante considerar que el Perú no se encuentra aislado. Por el contrario, considerando las medidas de aislamiento social, aunque con periodos variables, esta modalidad de trabajo ha sido implementada a nivel global. De esta forma, los efectos y aprendizajes son materia de reflexión desde distintos países, y también organismos internacionales.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD, 2021) identifica cinco pasos que sirven de guía e inspiración a los gobiernos para diseñar una nueva forma de aprender de la pandemia y contribuir al futuro del trabajo en el servicio público. Así, se consideran los siguientes: (1) revisar lo que se ha aprendido durante la crisis; (2) mirar cómo debería estar el servicio civil en los próximos 5-10 años; (3) diseñar un nuevo balance; (4) comprometer y codiseñar; y (5) pilotear, probar, aprender y ajustar.

El presente documento recoge y muestra las lecciones aprendidas durante la pandemia y las primeras implementaciones del teletrabajo y así, en función de los resultados, proponer nuevos pasos y medidas.

El objetivo del presente estudio es describir el avance del trabajo no presencial en el Perú en los últimos tres años a través de las primeras experiencias del teletrabajo en el sector público antes de la pandemia y el trabajo remoto entre 2020 y 2021, así como explorar los factores asociados a la implementación de estos. Para lograrlo, se definieron tres estrategias metodológicas, considerando el grado de desarrollo y difusión de las modalidades de trabajo estudiadas. Así, se diseñaron fases cualitativas para la exploración del teletrabajo y trabajo remoto en entidades del nivel local (para esta última modalidad), así como una fase cuantitativa para la indagación del trabajo remoto en los tres niveles de gobierno.

Método

Participantes

La fase cuantitativa sobre el trabajo remoto contó con la participación de 11 266 servidores públicos, de los cuales 703 ejercían funciones de dirección en órganos de línea y de administración interna.¹ Cabe precisar que la selección de la muestra siguió un muestreo probabilístico polietápico. La fase cualitativa de esta modalidad de trabajo se realizó a través de un grupo focal con cinco representantes de municipalidades del distrito de El Tambo, las provincias de Cajamarca y Morropón, así como de la Municipalidad de Lima Metropolitana.

La fase cualitativa sobre el teletrabajo se realizó con servidores públicos que trabajan o trabajaron en las tres entidades públicas con información de pilotos de esta modalidad. Así, se contó con la participación de trece servidores, entre directivos y responsables de la implementación, del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI) y el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), especialmente. Así también, durante la indagación, se logró tener referencias de la experiencia de implementación del Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones (OSIPTEL).

1 De acuerdo a los Lineamientos de Organización del Estado, emitidos por la Presidencia del Consejo de Ministros y aprobados a través del Decreto Supremo N° 054-2018-PCM y sus modificatorias, los órganos de línea corresponden a oficinas encargadas del cumplimiento de funciones sustantivas de la entidad pública; mientras que los órganos de administración interna corresponden a oficinas encargadas del desarrollo de acciones que coadyuvan al cumplimiento de funciones sustantivas, a través de funciones de apoyo y asesoramiento a los órganos de línea y alta dirección. Asimismo, se emplea la denominación de 'órganos' al segundo nivel organizacional y 'unidades orgánicas' al tercer nivel.

Instrumentos

Los instrumentos empleados para las fases fueron diseñados específicamente para el recojo de información y considerando el perfil del participante. La encuesta virtual contó con una versión aplicable a jefes de línea, de recursos humanos y de tecnologías de información, y otra a servidores civiles. Esta encuesta incluyó preguntas cerradas con alternativas de respuesta tipo Likert y preguntas abiertas. En cuanto al grupo focal y las entrevistas, fueron diseñadas guías de indagación y guías de entrevista semiestructuradas, respectivamente, las mismas que se organizaron en función de las temáticas de las preguntas.

Resultados

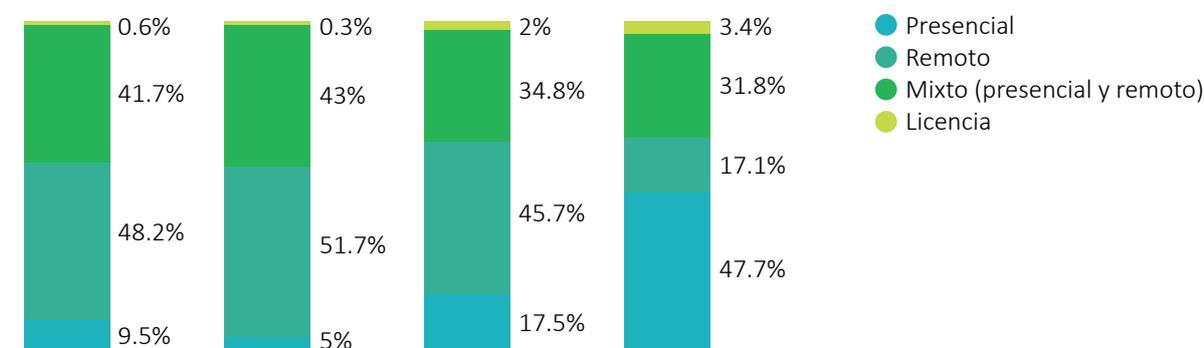
El presente estudio ha permitido develar información respecto a algunas preguntas que se tenían sobre la implementación del trabajo no presencial en el Perú, las cuales se abordan a continuación:

¿Cómo se aplicó el trabajo no presencial entre 2020 y 2021?

Si bien la crisis generada por el avance del Covid-19 forzó la aplicación del trabajo no presencial en el sector público y privado, ello no llevó a que el trabajo remoto fuera la única modalidad de trabajo; por el contrario, por diversos factores se aplicaron modalidades como la presencial y mixta, así como la licencia con goce de haber sujeta a compensación posterior. Estas otras modalidades de trabajo se mantuvieron activas en respuesta a la naturaleza de la función del puesto y del órgano, así como las herramientas tecnológicas disponibles para la aplicación, en este caso, del trabajo remoto. Este mismo patrón ha sido identificado en otros países de Latinoamérica por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2021).

Las proporciones alcanzadas en la implementación del trabajo remoto tuvieron alcances distintos al tipo de entidad y nivel de gobierno. Si bien en el nivel nacional y regional el uso de esta modalidad de trabajo alcanza el 52% y 46%, respectivamente, en el nivel local, la modalidad del trabajo remoto, en los últimos 12 meses, alcanza solo el 17%. Las variaciones en la implementación tienen diversos orígenes, como la aplicación a las funciones institucionales, al tipo de puesto y su naturaleza, la implementación tecnológica a procesos institucionales, la digitalización de documentos, entre otros.

Figura 1
Distribución de modalidades de trabajo en los últimos 12 meses

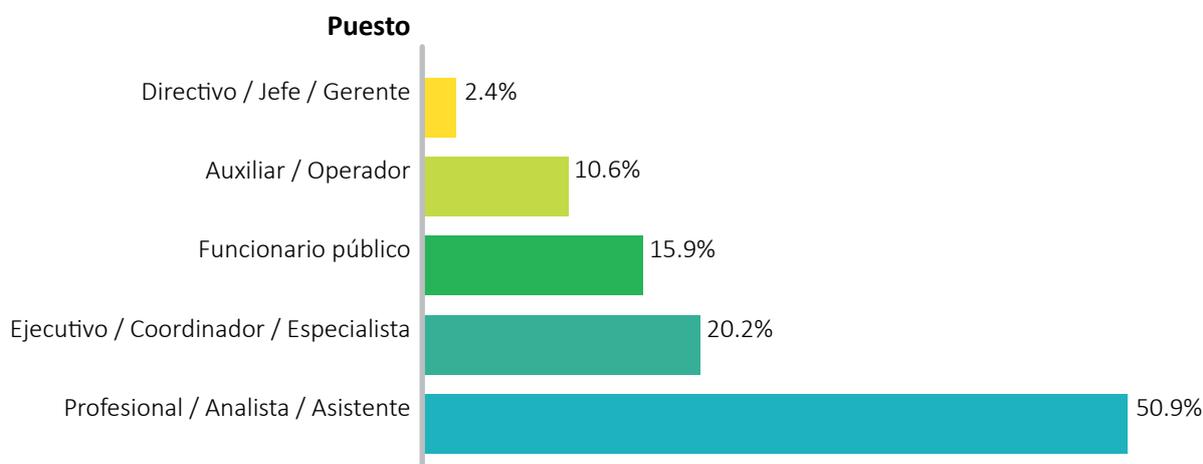


Fuente: Adaptado de *Trabajo remoto en el sector público en el marco del estado de emergencia nacional* (p. 9), por SERVIR, 2021 (<https://www.gob.pe/institucion/servir/informes-publicaciones/2171663-trabajo-remoto-en-el-sector-publico-en-el-marco-del-estado-de-emergencia-nacional>)

¿El trabajo presencial es aplicable a todos los puestos?

Se ha identificado que los órganos con funciones de línea y apoyo registraron los niveles más altos de implementación del trabajo remoto (38% y 35%, respectivamente). En cuanto al tipo de puesto ocupado, los puestos de profesional / analistas / asistente, con el 51%, y los de ejecutivo / coordinador / especialista, con el 20%, fueron aquellos en quienes se implementó más la modalidad de trabajo remoto. Estas proporciones fueron consistentes cuando se analizó la naturaleza del órgano en el cual realizan sus funciones, tanto en estos puestos como en los de funcionarios, directivos o auxiliares.

Figura 2
Trabajo remoto en el sector público según puestos ocupados



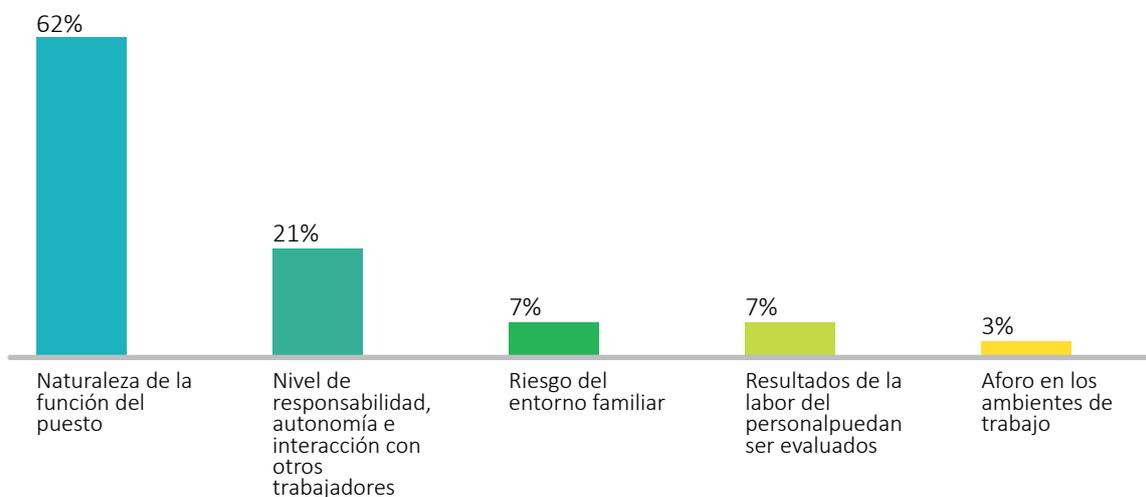
Fuente: De *Trabajo remoto en el sector público en el marco del estado de emergencia nacional* (p. 10), por SERVIR, 2021 (<https://www.gob.pe/institucion/servir/informes-publicaciones/2171663-trabajo-remoto-en-el-sector-publico-en-el-marco-del-estado-de-emergencia-nacional>)

Respecto a la función del puesto en los tres niveles de gobierno se ha identificado que la mayor proporción de servidores en trabajo remoto realizan funciones de gestión institucional (29% en el nivel nacional, 44% en el regional y 31% en el local), como administración, gestión de recursos humanos, modernización de la gestión pública, tecnologías de información, entre otros. Además, en el caso del nivel nacional, se encontró que otras funciones frecuentes eran la prestación y entrega de bienes y servicios (27%) y el asesoramiento y resolución de controversias; mientras que en el nivel regional las funciones fueron el planeamiento y gestión del gasto (18%) y la prestación y entrega de bienes y servicios (17%); y, en el nivel local, la prestación y entrega de bienes y servicios (22%) y formulación, implementación y evaluación de políticas públicas (16%).

Las variaciones en las proporciones podrían provenir de la naturaleza de las funciones de las entidades, pero también de una creencia manifestada en las entrevistas realizadas sobre la implementación del teletrabajo, respecto a cómo las funciones de administración interna (apoyo y asesoramiento) podrán ser más estandarizadas, ejecutadas con el apoyo de sistemas informáticos e invariables al entorno en el que se ejecute. Así, se consideró que estas se podrían adaptar de manera más sencilla al trabajo no presencial.

Considerando la opinión de los servidores, se ha identificado que el 78% de ellos considera que sus funciones se pueden realizar bajo trabajo remoto. Al consultar sobre los criterios empleados para la aplicación de esta modalidad, los jefes de las oficinas de recursos humanos señalaron los siguientes: la naturaleza de la función del puesto (62%), el nivel de responsabilidad, autonomía e interacción con otros trabajadores para el desarrollo de las funciones (21%); el riesgo del entorno familiar (7%); si los resultados de la labor del personal pueden ser evaluados a través de productos (7%); y el aforo en los ambientes de trabajo (3%) (SERVIR, 2021, p.12).

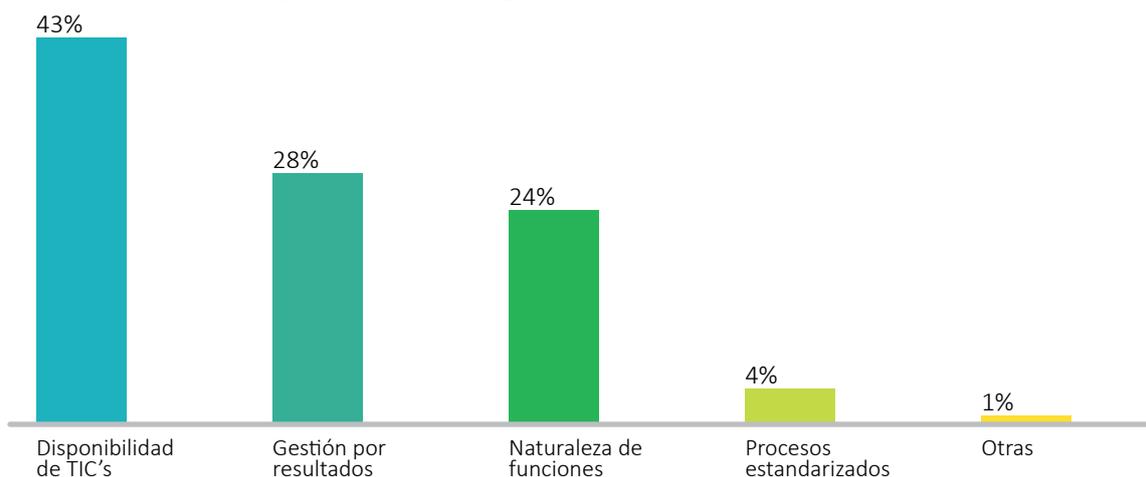
Figura 3
Criterios para determinar puestos teletrabajables – Jefes de ORH



Nota: Elaboración propia con información de la Base de datos de la Encuesta de Trabajo Remoto para servidores públicos, 2021.

Una opinión distinta tienen los jefes de los órganos de línea, quienes consideran que el criterio principal es la disponibilidad de tecnologías de la información y comunicaciones (43%), la gestión de resultados (28%); la naturaleza de las funciones (24%), el contar con procesos estandarizados (4%); y otras características del personal con el que cuentan (1%) (SERVIR, 2021, p.13).

Figura 4
Criterios para determinar puestos teletrabajables – Jefes de línea



Elaboración propia con información de la Base de datos de la Encuesta de Trabajo Remoto para servidores públicos, 2021.

Las diferencias percibidas entre los criterios empleados podrían provenir de la variación que existe en la distribución de tareas y el seguimiento de la aplicación del trabajo remoto. Así, los jefes de los órganos deben ponderar, por ejemplo, el uso de las tecnologías de

información para dicho fin. Ambas miradas, distintas pero complementarias, pueden ayudar a comprender las exigencias necesarias para la planificación, implementación y evaluación del trabajo remoto.

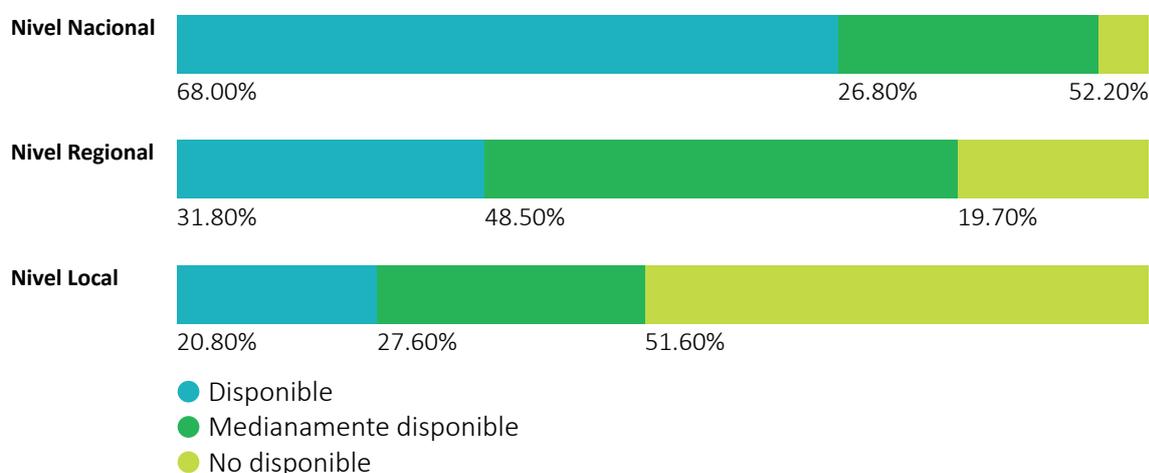
De manera consistente a lo hallado, en el caso del teletrabajo, se ha identificado que las experiencias piloto en INDECOPI y OEFA fueron aplicadas considerando las funciones del puesto, los productos esperados por los puestos teletrabajables, los cuales se enfocaron en la atención de expedientes y la disponibilidad de sistemas informáticos que aseguraran la disponibilidad virtual. Estos fueron elementos claves para su aplicación. Aunque en estas experiencias fue fundamental la posibilidad de planificación y coordinación entre las oficinas de recursos humanos, tecnologías de información y otras integradas en un comité formalizado para la implementación del teletrabajo, en ambas instituciones se resaltó la importancia de contar con una institución moderna para la implementación del teletrabajo.

¿Cuál es el rol del desarrollo tecnológico institucional en la implementación del trabajo no presencial?

Más allá de la percepción de los jefes de línea, descrita previamente, el recojo de información ha evidenciado diferencias en el desarrollo tecnológico de las entidades públicas, de acuerdo a su nivel de gobierno. Respecto a la factibilidad tecnológica, esta se encontraría disponible en el nivel nacional para un 68%, mientras que, “para las entidades de los gobiernos regionales y locales, el 49% y el 52%, respectivamente, señala que está medianamente disponible; mientras que para el 20% y 28%, respectivamente, no está disponible” (SERVIR, 2021, p.15). Esta variable recoge de manera agregada la información referida a la atención de problemas de conexión o conectividad digital, soporte tecnológico, disponibilidad de documentación digitalizada y condiciones de equipamiento tecnológico y conectividad para desempeñar sus funciones de manera no presencial.

Figura 5

Disponibilidad de documentación digitalizada y condiciones de equipamiento tecnológico y conectividad



Fuente: Adaptado de *Trabajo remoto en el sector público en el marco del estado de emergencia nacional* (p. 15), por SERVIR, 2021 (<https://www.gob.pe/institucion/servir/informes-publicaciones/2171663-trabajo-remoto-en-el-sector-publico-en-el-marco-del-estado-de-emergencia-nacional>)

En lo que respecta a la inversión generada para la implementación del trabajo remoto, la cual incluye inversiones en infraestructura tecnológica, como software y hardware, y de conectividad a internet, el 62% de jefes de oficinas de tecnologías de información en el nivel nacional habrían realizado tales inversiones. En el nivel regional, en cambio, lo habría hecho un 75% de los jefes en dichas oficinas, la más alta proporción en la comparación por nivel de gobierno, y el 54% en entidades del nivel local. Sobre ello, es importante resaltar que, si bien la mayor parte de participantes consultados sobre este punto fueron jefes en entidades del nivel nacional, la proporción más baja de inversiones se encuentra en el nivel con menor grado de implementación, es decir, el nivel local.

Una evidencia del desarrollo tecnológico en las entidades para la gestión del trabajo no presencial es, por ejemplo, contar con firma electrónica digital, la cual permite una gestión documentaria digital y transparente. Al respecto, el 87% de los jefes de tecnologías de información del nivel nacional indicó que sus entidades cuentan con ella, mientras que en el local dicha proporción se reduce al 69%.

La previsión de recursos tecnológicos tuvo que darse en la marcha del trabajo remoto. Sin embargo, en las experiencias de implementación del teletrabajo, las entidades manifestaron que la planificación en esta previsión fue un elemento clave. Así, en entidades como INDECOPI

y OEFA fueron verificadas las condiciones de conectividad, los niveles mínimos requeridos de energía eléctrica para el óptimo funcionamiento de los equipos y, en algunos casos, incluso se entregaron equipos que pudieran ser necesarios. Esto, sumado con el soporte tecnológico virtual, permitió a los servidores adecuar un espacio en el hogar para teletrabajar. Por ello, de acuerdo a las experiencias de estas entidades, la adaptación al trabajo remoto fue más sencilla, pues ya se contaba con sistemas informáticos que solo requirieron de ajustes para su aplicación a esta modalidad de trabajo empleada por el grueso de sus servidores civiles durante la pandemia.

¿Es la gestión por resultados un requisito para el trabajo no presencial?

En las experiencias recogidas sobre trabajo remoto y teletrabajo, la planificación de metas, su ejecución y seguimiento constituyen un ciclo constante para la organización del trabajo, donde jefes y servidores requieren estar en coordinación y constante retroalimentación. Los participantes de las fases cualitativas del estudio hicieron énfasis en la necesidad de enfocar esfuerzos en esta organización del trabajo. Así, los jefes de las oficinas de recursos humanos consideraron que, si bien la asignación de tareas y la definición de resultados centrados en productos fue un trabajo retador, el seguimiento y control de estas tareas y los resultados constituyen una dificultad.

De acuerdo a las experiencias reveladas, parece que no se suele considerar que los problemas de seguimiento pueden estar relacionados con la planificación y definición de metas individuales. Esta experiencia fue referida en la implementación del teletrabajo donde se encontró que en algunos casos las metas pudieron haber sido muy exigentes y sin considerar el proceso de adaptación al trabajo desde casa.

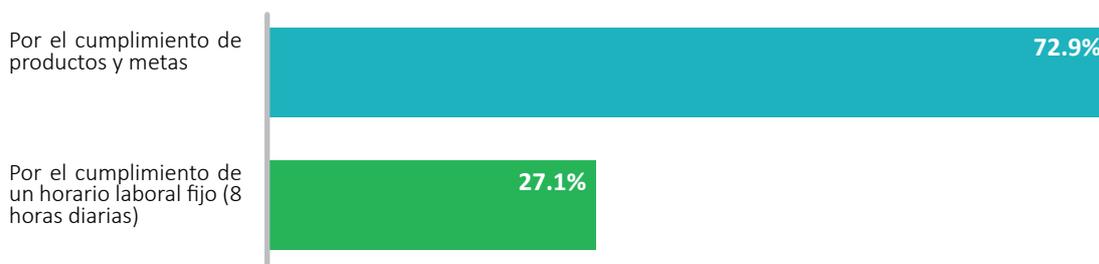
En el contexto del trabajo remoto, este aprendizaje pudo haberse realizado de manera menos efectiva, en razón de los periodos cortos de adaptación. Esto fue indicado por un jefe de recursos humanos de una municipalidad. Así, al detectar el incumplimiento de las metas en trabajo remoto, se asignó realizar trabajo presencial o licencia con goce de haber sujeta a compensación. Ello muestra que, más allá de evaluar la pertinencia de la meta, se prefiere para dejar de aplicar el trabajo remoto.

Este énfasis en evidenciar resultados para el control muestra una necesidad de cambio de enfoque, pues se estaría priorizando el control, antes que el resultado que se busca alcanzar. Este desenfoque en el resultado para priorizar el cuidado frente al control no es exclusivo del trabajo

remoto. Así, la dificultad al momento de identificar medios tangibles de evidencia y seguimiento podría ser un potencial desmotivador por aplicar esta modalidad de trabajo.

A pesar de ello, el 73% de los servidores prefieren ser evaluados respecto al cumplimiento de productos y metas, preferencia acentuada en mujeres, en especial entre los 25 a 44 años. Aunque en menor proporción, existen preferencias por el cumplimiento de un horario laboral fijo como forma de evaluación (27% de la muestra). Estas proporciones se mantienen en los tres niveles de gobierno, en especial en el nivel local, donde el 82% de los servidores prefieren la evaluación por productos y metas.

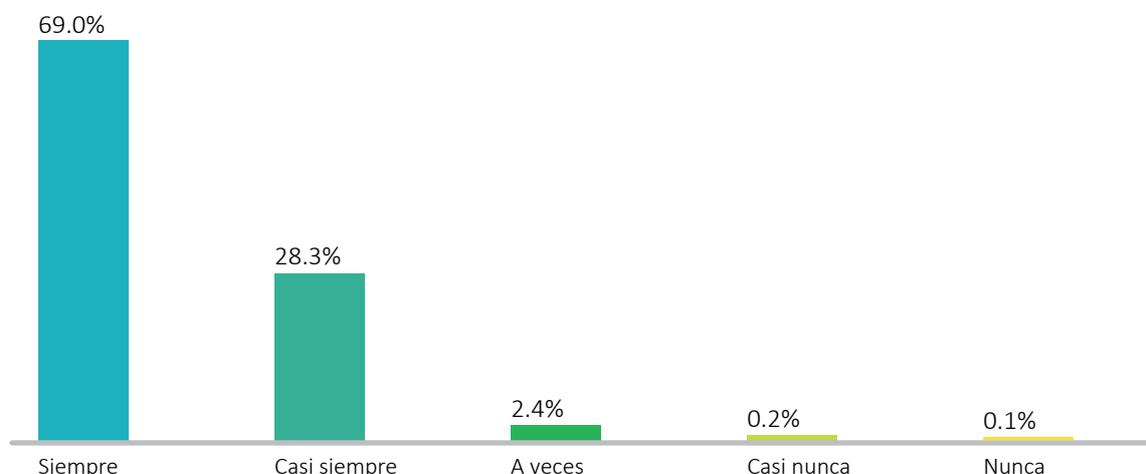
Figura 6
Preferencias de evaluación del cumplimiento de labores



Nota: Elaboración propia con información de la Base de datos de la Encuesta de Trabajo Remoto para servidores públicos, 2021.

En consecuencia, los servidores mantienen la percepción de que su desempeño es el mismo que cuando realizaban trabajo presencial (51%), mientras que un 41% sostiene que este habría mejorado. El 69% consideró que siempre cumplieron con los encargos de su jefe en el tiempo solicitado; sin embargo, al consultar sobre la calidad de los productos, el 42% consideró que estos siempre fueron entregados con la misma calidad que cuando se realizaba trabajo presencial; mientras que 37% consideró que casi siempre y 15% a veces.

Figura 7
Cumplimiento de encargos del jefe en el tiempo solicitado



Nota: Elaboración propia con información de la Base de datos de la Encuesta de Trabajo Remoto para servidores públicos, 2021.

Al buscar desagregar información del desempeño por el sector en que se encuentran los servidores, es importante precisar que la percepción de tener un desempeño ineficaz se encuentra principalmente en las sedes centrales del nivel local (52%), en las gerencias de transportes y comunicaciones (43%), salud (34%) y educación (34%) del nivel regional.

Estas proporciones revelan que, aunque se busca mantener la misma eficiencia, en el trabajo remoto podría haber otros factores que tienen impacto en la calidad y eficacia del trabajo. Aunque el 92% considera que su jefe confía en la ejecución de su trabajo,² solo 30% manifiesta haber recibido retroalimentación³ y el 39% manifiesta no haberla recibido.⁴ Esta falta de interacción con los jefes inmediatos, que permitiría una adecuación oportuna en el desempeño, podría estar afectando la percepción de calidad del producto o meta.

En cuanto a la opinión de los jefes, el 53% de los jefes de línea de la muestra “indica que la mayoría de las veces la calidad de su trabajo fue la misma que cuando el servidor asistía presencialmente”; mientras que “el 28% señala que la calidad no ha cambiado”. En el nivel subnacional, “el 69% de los jefes en el nivel local y 63% en el regional señalan que siempre o la mayoría de las veces

2 Se considera el porcentaje acumulado de las respuestas “Totalmente de acuerdo” y “De acuerdo” a la pregunta de sobre la confianza de su jefe/a inmediato.

3 Se considera el porcentaje acumulado de las respuestas “Totalmente de acuerdo” y “De acuerdo” a la pregunta sobre haber recibido retroalimentación de su jefe/a inmediato.

4 Se considera el porcentaje acumulado de las respuestas “Totalmente en desacuerdo” y “En desacuerdo” a la pregunta sobre haber recibido retroalimentación de su jefe/a inmediato.

la calidad de los trabajos fue la misma” (SERVIR, 2021, p.20). Esta diferencia en la percepción podría provenir en la falta de interacción mencionada previamente.

Se evidencia una necesidad de delimitar las acciones de control y seguimiento pertinente, pero sin excluir la necesidad de retroalimentación que necesitan los servidores respecto a su jefe directo. Si bien las experiencias de implementación de teletrabajo muestran ejemplos de usos de sistemas informáticos, la inclusión de la situación familiar y personal en la definición de metas pareciera mostrar buenas prácticas para la determinación de metas y seguimiento integral del desempeño laboral.

¿Qué capacidades requieren los servidores para realizar el trabajo no presencial?

Más allá del conocimiento y experiencia en la realización de las funciones del puesto, el trabajo no presencial requiere el desarrollo de ciertas competencias y habilidades que permitan gestionar eficientemente el trabajo y equilibrar la vida laboral y personal. El 80% de los servidores señalaron que habían sido capacitados; mientras que el 23% de los jefes de recursos humanos señalaron que capacitaron al personal y/o líderes, especialmente de los ministerios y gobiernos locales.

Asimismo, el 92% de los servidores considera que [cuentan con] las capacidades necesarias para desempeñar el trabajo a distancia. En el nivel nacional estos porcentajes son mayores al 90% tanto para los hombres como para las mujeres; en el nivel regional esta afirmación es del 70% para ambos sexos (SERVIR, 2021, p.24).

En el nivel local, el 53% de las mujeres y el 39% de los varones tienen esa misma percepción.

Mientras tanto, respecto a las capacidades pendientes de desarrollar, de acuerdo a la evaluación de los servidores civiles en los tres niveles de gobierno, más del 69% de los servidores considera que la principal área de aprendizaje es el manejo de herramientas digitales para el trabajo remoto.

¿Qué ocurre con la gestión de las relaciones humanas y sociales durante el trabajo no presencial?

En general, la mayor parte de servidores no identifica cambios en el clima laboral (65%), mientras que la comunicación interna, a través de coordinaciones en el área, se habrían vuelto más ágiles (68%). Pese a ello, durante 2020, la mayor parte de la muestra de jefes de recursos humanos

(55%) no habrían realizado diagnósticos vinculados a ambos procesos. En la experiencia de implementación de teletrabajo, las entidades habrían hecho énfasis especial en la gestión de la comunicación con los equipos y la promoción de acciones que busquen mantener la integración de los servidores con sus equipos de trabajo. Así, mediante acciones de sensibilización con los servidores, jefes y compañeros de trabajo, se buscó asegurar dicha integración.

En cuanto a la difusión de medidas para garantizar la seguridad y salud en el trabajo, proceso clave en el contexto de pandemia, tanto para el trabajo presencial —desde el cual se requiere garantizar medidas como el distanciamiento social y la desinfección de manos— como para el trabajo remoto —el mismo que requiere adaptaciones para minimizar los riesgos a la salud física y mental—, la mayor parte de participantes del nivel nacional (74%) manifiestan haber recibido información sobre pausas activas, riesgos ergonómicos, entre otros. Sin embargo, en el nivel regional y local, la mayor parte de la muestra que realiza trabajo remoto, 59% en cada nivel, manifiesta no haber recibido información al respecto.

En cuanto al uso de espacios en casa para realizar trabajo remoto, el estudio ha encontrado que, independientemente de contar con espacios adecuados para trabajar, la mayor parte de servidores prefieren el trabajo mixto, que combina el trabajo presencial y remoto. Si bien esto puede estar estrechamente relacionado con la necesidad de interacción al pasar largos periodos de aislamiento social, esto podría deberse también a la necesidad de hacer coordinaciones presenciales más efectivas. Por ejemplo, en las entidades que aplicaron el teletrabajo en pilotos, se identificó la misma necesidad de generar espacios presenciales, enfocados principalmente a la coordinación y la integración con los equipos, como parte de las acciones para promover un clima laboral óptimo. De esta forma, el trabajo mixto podría ser una alternativa adecuada que permite la implementación progresiva del trabajo no presencial.

Por otro lado, haciendo una revisión respecto a la desconexión digital como una medida que asegure el bienestar de los servidores en el trabajo remoto, se identificó que un 46% de la muestra considera que su entidad respeta sus derechos a la desconexión digital, mientras que un 30% no está de acuerdo con esta afirmación (SERVIR, 2021, p.34). Además, en las fases cualitativas, los jefes de oficinas de recursos humanos reconocieron que el trabajo remoto ocupa un tiempo de trabajo mayor al presencial. De esta forma, el respeto por la desconexión digital representa una necesidad latente en la implementación.

Respecto a los derechos colectivos y sindicales, “gran parte de los servidores encuestados (42%), han percibido que de alguna manera sus derechos colectivos han sido limitados en la modalidad de trabajo remoto” (SERVIR, 2021, p.35). Si bien esta experiencia no ha sido evidenciada desde las experiencias de teletrabajo, resulta necesario seguir indagando en estrategias para la promoción de este derecho desde espacios no presencial.

¿El trabajo no presencial representa menos costos que el trabajo presencial?

De acuerdo a las experiencias de teletrabajo, esta modalidad representa un ahorro en costos para la entidad y para el servidor. En cuanto a la entidad, se considera que la reducción en los costos en el alquiler y mantenimiento de espacios físicos de trabajo es el más importante. Asimismo, el ahorro de tiempo y dinero para el desplazamiento de la casa al trabajo representa el principal beneficio para los servidores, quienes pueden comprometerse con actividades personales, familiares y laborales de manera más eficiente.

En cuanto al trabajo remoto, más del 54% de la muestra afirma que sí ha tenido ahorro. Así, casi uno de cada dos encuestados señalan que el trabajo remoto ha sido más beneficioso que el trabajo presencial; mientras que casi uno de cada cuatro indica que ha sido menos que el presencial. Respecto a los costos para las entidades, si bien el 56% indicó que los costos por los servicios de internet se incrementaron, el 75% afirma que los costos en materiales de oficina se redujeron.

Conclusiones y recomendaciones

El presente estudio muestra que, si bien la implementación del teletrabajo ha tenido pocas experiencias piloto, la pandemia generada por el Covid-19 ha forzado a las entidades a adaptarse a un estilo de trabajo no presencial. Sin embargo, se evidencian aún grandes brechas de aplicación en los niveles de gobierno, lo que hace que la promoción de esta modalidad de trabajo en el nivel local sea un reto mayor y una tarea pendiente.

De igual manera, la gran cantidad de funciones que se realizan en las entidades públicas y sus propias particularidades nos lleva a cuestionar la aplicación del trabajo no presencial a todas las funciones. Sin embargo, la experiencia revela que existen funciones que se perciben como más sencillas para su aplicación, como la atención de expedientes o las funciones de administración interna. A pesar de ello, podrían existir otros factores para determinar qué tan aplicable es esta modalidad de trabajo.

La importancia de contar con sistemas informáticos que permitan un adecuado desarrollo de la función se constituye en un primer factor. La disponibilidad de equipos, la posibilidad de conexión a internet y las habilidades informáticas resultan elementos que integran este factor. Si bien las distintas funciones tienen necesidades distintas respecto al desarrollo tecnológico, existen procesos base, como la atención de expedientes o la firma digital.

Un segundo factor relevante es el enfoque en resultados. La definición de metas y resultados para la organización del trabajo no presencial representa una suerte de requisito para adaptarse con mayor facilidad a esta modalidad. Sin embargo, nuevos retos aparecen para el segmento directivo respecto a la capacidad de seguimiento y retroalimentación del trabajo en el contexto virtual, el cual necesita más que la sola confianza en el trabajo de los equipos a su cargo.

Finalmente, el desarrollo de acciones para promover un clima laboral óptimo, una comunicación interna fluida, la integración del bienestar personal y el laboral, junto con el respeto de derechos laborales —como la desconexión digital— y colectivos resultan tareas complejas que recaen en las oficinas de recursos humanos, las cuales deben promover el deseo de realizar trabajo no presencial o una modalidad mixta. Con el trabajo e implementación sería posible hacer más tangibles los beneficios (junto con los ahorros en costos para la entidad y los servidores) de aplicar es nueva modalidad de trabajo.

Referencias

- Autoridad Nacional del Servicio Civil. (2021). *Trabajo remoto en el sector público en el marco del estado de emergencia nacional*. <https://www.gob.pe/institucion/servir/informes-publicaciones/2171663-trabajo-remoto-en-el-sector-publico-en-el-marco-del-estado-de-emergencia-nacional>
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2021). *Servicios públicos y gobierno digital durante la pandemia: Perspectivas de los ciudadanos, los funcionarios y las instituciones públicas*. <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Servicios-publicos-y-gobierno-digital-durante-la-pandemia-Perspectivas-de-los-ciudadanos-los-funcionarios-y-las-instituciones-publicas.pdf>
- Organisation for Economic Co-operation and Development [Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos]. (2021). *5 Ways to find a balance between remote and in-office presence in the public service*. <https://www.oecd.org/gov/pem/finding-a-new-balance-between-remote-and-in-office-presence.pdf>