

PRESENTE Y FUTURO DEL TELETRABAJO EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

Angel Belzunegui-Eraso

Sociological Research Center, Universitat Rovira i Virgili

Amayo Erra-Garcés

Nafarroako Unibertsitate Publikoa

Inma Pastor Gosálbez

Universitat Rovira i Virgili

Abstract. Presentamos parte de un estudio que realizamos para el Instituto Nacional de Administraciones Públicas, sobre el teletrabajo en la Administración pública³¹³. Se exponen casos prácticos del teletrabajo en las AAPP en época previa a la pandemia y durante la crisis, en distintos ámbitos: a nivel local, de administración autonómica y de organismos de la AGE. Resaltamos patrones comunes de la implementación del teletrabajo: el acuerdo individual con los trabajadores, el mantenimiento/incremento de productividad, la conciliación y las ventajas que reporta el teletrabajo a los trabajadores: ahorro de tiempo en desplazamientos, satisfacción laboral y conciliación. Los directivos de las entidades públicas también consideran que el teletrabajo no ha interrumpido la actividad habitual de las unidades de trabajo y valoran positivamente la experiencia. Los pilotos también apuntan a la existencia de inconvenientes como el aislamiento y el aumento de la carga de trabajo y, en ocasiones, la violación de los tiempos personales al estar permanentemente conectados.

Keywords. Teletrabajo, administración pública, organización del trabajo.

³¹³ El estudio se presentó a convocatoria competitiva en 2020 y fue seleccionado en julio del 2020 para su desarrollo. El título del estudio fue El teletrabajo en las Administraciones públicas. Presente y claves para el futuro y fue dirigido como IP por Angel Belzunegui-Eraso.

1. INTRODUCCIÓN

En el periodo de gestión de la crisis pandémica, las administraciones públicas han podido desarrollar la continuidad del servicio público y la conciliación entre la vida profesional y personal de sus trabajadores. Esto ha sido posible gracias al teletrabajo.

Pero para que el teletrabajo fuera la solución a la que acudir en esta situación anómala, se tuvieron que dar, al menos, dos condiciones previas: una, la creciente digitalización de las administraciones públicas (España está entre los países europeos con una mayor penetración digital en las administraciones públicas), y dos, un personal con competencias profesionales que ha podido desarrollar su trabajo en remoto. Además, las AP contaban entre sus diferentes realidades con diversos casos de experiencias piloto de teletrabajo o iniciativas exploratorias de adaptación al teletrabajo. Estas iniciativas han resultado, en algunos casos, un mecanismo facilitador de la realidad a la que ha tenido que hacer frente. De esta manera, las administraciones con experiencias previas en teletrabajo han presentado, en 2020 con motivo de la pandemia, una adaptación al teletrabajo más rápida y con más garantía de éxito.

Esto no quiere decir que la AP no haya estado sometida a un sobreesfuerzo o, si se prefiere, a una prueba de estrés, sino que la AP ha demostrado un grado de adaptabilidad muy elevado. Esta adaptabilidad ha hecho posible la continuidad de las actividades de servicio público salvando la posibilidad de colapso de la Administración. El teletrabajo se ha revelado como un buen aliado en situaciones críticas como la derivada del impacto de la pandemia. Si ocurre otra vez una situación similar, la experiencia vivida podrá ser el punto de referencia para afrontar dificultades de estas características.

Algunos organismos públicos, tras la experiencia del teletrabajo durante la pandemia, llegaron a plantear dar la posibilidad de teletrabajar hasta cuatro días a la semana, medida especialmente dirigida a las personas con hijos menores de 14 años, a aquellas al cuidado de personas dependientes o personas con discapacidad y a las que padezcan enfermedades crónicas o estén con tratamientos médicos. El resto de personal podrá teletrabajar al menos un día a la semana. Es el caso, por ejemplo, del Ministerio de Política Territorial y Administración Pública que junto a las principales centrales sindicales, llegaron a un acuerdo para permitir a los funcionarios/as teletrabajar durante la semana (Bustos,

2020)³¹⁴. Una de las cuestiones a tener en cuenta en la valoración de las experiencias de teletrabajo en las AAPP es la separación del tiempo de trabajo respecto del tiempo ordinario de no prestación. La Intersindical de Servicios Públicos realizó una encuesta entre empleados/as públicos con 365 respuestas de funcionarios de la Comunidad de Murcia, en la que el 62,2% señaló que le había sido posible separar los espacios de convivencia familiar de sus responsabilidades laborales, mientras que un 24,9% señaló que sólo «a veces» y un 12,9% que le había sido imposible hacerlo³¹⁵.

Respecto a los medios con los que han teletrabajado, un 47,9% respondieron que no había hecho falta que la Administración se los suministrara, pues disponía de los suyos propios y un 22,7% reconoció que se los había proporcionado la Administración.

Para el 38% de los encuestados la comunicación fue buena o muy buena (30,9%) entre compañeras y compañeros y superiores, y casi el 80% de las personas que tenían un equipo de trabajo a su cargo consideran que los empleados/as realizaron su trabajo muy bien o bien.

En la misma encuesta, el personal señaló como ventajas del teletrabajo una mayor conciliación de la vida familiar y laboral, la flexibilidad horaria, un ambiente laboral sin interrupciones, reducciones en los tiempos y en los costes de desplazamiento, que repercutió, además, en una disminución de sustancias contaminantes, menor estrés laboral, mayor rendimiento al no haber interrupciones telefónicas y una mayor protección ante un posible contagio del coronavirus. Como desventajas, se señaló la mayor carga laboral debido a la falta de horario específico, el aislamiento y la falta de cohesión entre el personal.

La encuesta incluyó una valoración general de la experiencia de teletrabajo recogiendo una respuesta satisfactoria en líneas generales: respuestas como muy buena experiencia, positiva, muy satisfactoria, un gran avance, creo que ha sido un triunfo para la administración dadas las circunstancias, deberíamos plantearnos el teletrabajo parcial como

³¹⁴ Ver en:

file:///C:/Users/c101abe/Desktop/TELETRABAJO%20ADMÓN%20PÚBLICA/dossier_Teletrabajo_Gob.pdf

³¹⁵ Ver:

file:///C:/Users/c101abe/Desktop/TELETRABAJO%20ADMÓN%20PÚBLICA/Conclusiones%20de%20la%20encuesta%20de%20la%20Intersindical%20de%20Servicios%20Públicos.pdf

algo posible, natural y bueno, e incluso felicitaciones a la Dirección General de Informática por el gran trabajo que están realizado en un tiempo récord.

Pero también hubo respuestas negativas: críticas a la falta de instrucciones, a lo caótico de la puesta en funcionamiento o continuas interrupciones de la familia, además de los problemas en el control del trabajo, las dificultades técnicas, la añoranza de contacto con las compañeras y compañeros, la sensación de aislamiento o situaciones de estrés por falta de desconexión con el trabajo y la mezcla permanente entre la vida familiar y la laboral.

En línea con estas consideraciones sobre las experiencias de los teletrabajadores se puede apuntar la necesidad de diseñar un sistema de evaluación de los riesgos laborales derivados de la organización del teletrabajo. Cabe recordar que la regulación actual determina que las y los teletrabajadores tienen el mismo derecho a la protección de la salud y seguridad laboral, que los trabajadores presenciales. Álvarez Vázquez (2021)³¹⁶ analiza el sistema preventivo implantado en la Comunidad Autónoma Vasca a raíz del Decreto 92/2012 por el cual se aprobaba el Acuerdo sobre la prestación del servicio en la modalidad no presencial mediante la fórmula del teletrabajo por el personal empleado público de la Administración General de la CAE y sus Organismos Autónomos. Según este análisis, la regulación existente en el caso del País Vasco debería revisarse para evaluar con más detalle los riesgos psicosociales a los que puede estar expuesto el teletrabajador. Según este análisis, los riesgos psicosociales para la salud -más habituales-, asociados el teletrabajo, podrían ser la sensación de aislamiento, la falta de apoyo social/grupal, el alargamiento de las jornadas, los problemas de desconexión digital y la doble presencia.

En la medida que estos riesgos deriven del estilo de organizar el trabajo así como de las relaciones interpersonales desarrolladas, sería pertinente que cada organización diseñe un plan de prevención que tenga en cuenta los riesgos psicosociales asociados al teletrabajo. Así, para hacer frente a este tipo de riesgos, según Álvarez Vázquez (2021) sería necesario apostar por un plan preventivo que considere la necesidad de incorporar una doble perspectiva: la de género y la de la no presencialidad.

En concreto se proponen aspectos como los siguientes:

- potenciar la interrelación del personal para evidenciar que el trabajo individual forma parte de la totalidad del servicio que se presta

³¹⁶ Álvarez Vazquez, Inés (2021). Experiencias en seguridad y salud laboral en el teletrabajo. Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas, Núm. Especial. 4/2021. 184-191

- fomentar la participación del grupo de manera que se mantenga el contacto durante la semana laboral
- garantizar la presencia del o de la teletrabajadora en el centro de trabajo durante unas jornadas mínimas para aportar coherencia al trabajo total del equipo.
- determinar horarios de inicio y fin de la jornada para prevenir tanto la pérdida de control sobre el tiempo de trabajo, como la sobrecarga laboral no deseada.
- abordar medidas de corrección del factor de riesgo asociado a la doble presencia.

A continuación, se exponen las experiencias de teletrabajo analizadas que son: el caso de la Agencia Española de Protección de Datos, la experiencia en la administración del País Vasco, la experiencia de la Generalitat de Catalunya, la experiencia en la Comunidad Foral de Navarra, la comunidad de Castilla y León, y una experiencia municipal que es el Ayuntamiento de Salamanca. Todas ellas se recogen de una manera esquemática en la tabla resumen que se encuentra al final de este documento.

2. AGENCIA ESPAÑOLA DE PROTECCIÓN DE DATOS

A nivel de Administración General del Estado, destaca la experiencia del teletrabajo de la Agencia Española de Protección de Datos (en adelante, AEPD). En este organismo de la Administración, el 80% del personal realiza al menos dos días de teletrabajo de manera habitual. A partir del Plan Concilia del 2005, se desarrolló un piloto de teletrabajo el año 2016 que presentó las siguientes características:

- Ligado al domicilio. El teletrabajo debe realizarse en domicilio particular. Este debe ser consignado para poder contactar con la persona de diversas formas si las circunstancias lo requieren.
- Protocolizado pero flexible. Se recogen las líneas principales de la prestación como marco al que quedan sujetas las partes, pero se deja la puerta abierta a la modificación de las circunstancias de la prestación por motivos justificados.
- Sistemático. El teletrabajo afecta a todos los procesos sin restringirse a algunos determinados, siempre que el trabajo pueda realizarse en esta modalidad. Se incorpora como forma de organización del trabajo dentro de la organización,

afectando no solo al contenido del trabajo, sino a la cadena de mando y a las relaciones horizontales y verticales entre el personal.

- Los líderes adaptados y bastante favorables. Requiere de un cambio en la concepción del liderazgo y de la adaptación de los mecanismos de coordinación y mando.
- El trabajo se está orientando a resultados. La dirección por objetivos sustituye al control de la presencialidad como elemento central de la prestación.

La evolución de la penetración del teletrabajo en la plantilla de la AEPD ha sido la siguiente: en 2017 se acogieron a esta modalidad el 10% de la plantilla, mientras que en el 2020 la cifra llegó al 80%. El 2019, año anterior a la pandemia, era del 55% del total de la plantilla (en Suecia y para este mismo año, el 51% de los trabajadores públicos realizaban su prestación en alguna modalidad de teletrabajo). El año 2018 el teletrabajo se incorporó como un Programa sistemático a la Agencia y en 2019 formó parte del Plan de Responsabilidad Corporativa. Es decir, quedó completamente integrado en la organización como una forma de prestación adoptada tras la valoración positiva realizada tanto por los/as empleados/as como por la dirección.

Las condiciones actuales de la prestación en modalidad de teletrabajo incluyen:

- Todo trabajador ha de firmar un acuerdo de teletrabajo con sus condiciones específicas de desempeño que incluyen de forma explícita todo lo relativo a riesgos laborales y salud en el trabajo.
- Los trabajadores que se acogen a la modalidad de teletrabajo deben de tener como mínimo un año de antigüedad en la AEDP.
- El espacio y el mobiliario han de estar adaptados a la legislación de riesgos laborales.
- El teletrabajo se orienta a puestos con gran autonomía y basados en la dirección por objetivos.
- En general todos los puestos de trabajo son susceptibles de entrar en el programa de teletrabajo, excepto aquellos que requieren de contactos personales frecuentes o de atención directa al público.
- Quedan fuera de la prestación en modalidad de teletrabajo la dirección, el registro general, la atención al ciudadano y las funciones de ordenanzas.

¿Cómo se desarrolla el teletrabajo en la AEPD?

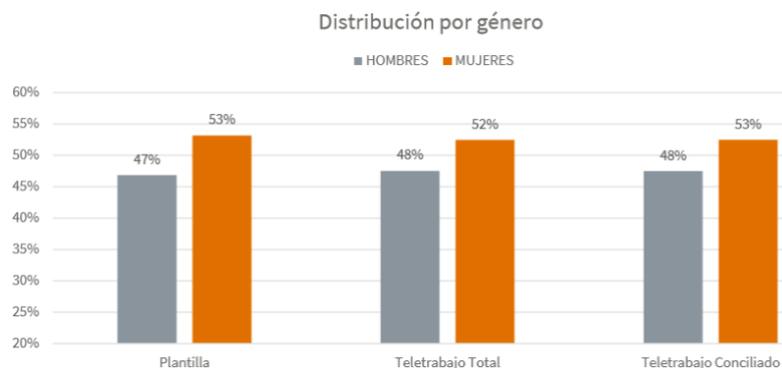
Lo mayoritario es que el personal realice dos días de teletrabajo a la semana. Por lo que respecta a los días de teletrabajo, los más solicitados son el lunes y el viernes. En los días de teletrabajo, la jornada se distribuye en dos zonas horarias: de 9h a 14:30h se debe realizar la prestación de forma obligatoria y el resto de la jornada con flexibilidad.



Fuente: AEPD³¹⁷

Los motivos más aducidos para acogerse al teletrabajo son, por orden de mayor a menor: 1) la distancia del domicilio a la sede de la AEPD, 2) la conciliación, 3) la forma de trabajar y, con mucho menor presencia, 4) la discapacidad.

En cuanto a la distribución entre mujeres y hombres, las mujeres han optado ligeramente en mayor medida que los hombres por el teletrabajo que tiene que ver con la conciliación.

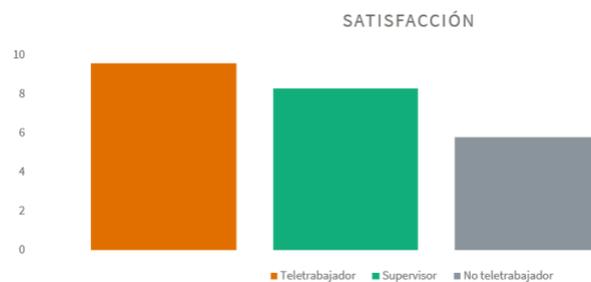


Fuente: AEPD

³¹⁷ <https://www.aepd.es/sites/default/files/2020-06/teletrabajo-aepd.pdf>

Algunos efectos constatables que ha tenido el teletrabajo:

- Los abandonos del personal tienden a reducirse drásticamente. Antes de la implementación del teletrabajo la tasa de abandonos era muy superior al momento en el que se desarrolla plenamente el teletrabajo. Se constata que a medida que avanza el teletrabajo, a partir de 2017, la tasa de abandonos cae drásticamente. De hecho, en plena expansión del teletrabajo, no se reporta ningún abandono del organismo.
- El 87% de las nuevas incorporaciones a la AEPD coinciden en señalar al teletrabajo como elemento determinante a la hora de concursar, de tal manera que el teletrabajo se ha convertido en un activo para incorporar nuevos trabajadores con competencias digitales de partida.
- El teletrabajo no ha tenido un impacto negativo en el porcentaje de ejecución de las tareas consignadas en el plan estratégico del organismo. En 2017, el porcentaje de ejecución se cifró en 94%, mientras que en 2019 fue del 98%. Esta medida es una medida indirecta de productividad que muestra que lejos de no reducir la productividad, el teletrabajo puede incrementarla (en este caso, en cuatro puntos porcentuales, como hemos visto).
- En datos referidos al contenido del trabajo del organismo, en 2016 se tramitaron algo más de 10.000 expedientes, mientras que en 2019 algo más de 14.000. El tiempo de resolución de los expedientes ha pasado de 500 a 300 días, mejorando notablemente la respuesta en la tramitación.
- El 77 % de los/as teletrabajadores/as no percibe que haya variado su cantidad de trabajo realizado. Los supervisores coinciden en que no ha supuesto una variación en la carga de trabajo en la unidad.
- La satisfacción en el trabajo se distribuye de la siguiente manera (escala 1=nada satisfecho, 10=muy satisfecho):



Fuente: AEPD

3. LA EXPERIENCIA EN LA ADMINISTRACIÓN DEL PAÍS VASCO

El Gobierno Vasco fue pionero en la implantación del teletrabajo en el sector público. De hecho, ya en 2010 publicó un Plan Específico para facilitar el teletrabajo a los empleados públicos (Instrucción 1/2010, de 1 de octubre, que aprueba el Plan Piloto de Teletrabajo en la Administración General de la Comunidad Autónoma Vasca). Esta experiencia piloto de teletrabajo se centró en el Departamento de Justicia y Administración Pública. En concreto, se facilitó a 29 trabajadores la realización de parte de su actividad en remoto.

Este Plan Piloto fue el germen para la aprobación, dos años después, del Decreto 92/2012, de 29 de mayo, del Acuerdo sobre la prestación del servicio en la modalidad no presencial mediante la fórmula del teletrabajo por el personal empleado público de la Administración general de la Comunidad Autónoma de Euskadi y sus organismos autónomos. Esta regulación supuso que 330 funcionarios vascos pudieran acogerse durante un año a la modalidad de teletrabajo.

El objetivo de ambas experiencias se centraba en aumentar tanto la motivación como el rendimiento de estos funcionarios, así como en reducir el absentismo en la Administración pública.

Para evitar que los empleados se desligaran del día a día del trabajo presencial, debían volver durante 6 meses a trabajar en su puesto presencialmente tras cumplir un año de trabajo en remoto. En todo caso, durante el año de teletrabajo se requería que los trabajadores desempeñaran su actividad dos días en su puesto y 3 días desde casa.

Estas iniciativas permitieron a la Administración Pública de la Comunidad Autónoma Vasca disponer de experiencia previa con la irrupción del Covid-19 y la necesidad de que buena parte de las plantillas desempeñaran su trabajo a distancia. Al igual que sucedió en el sector privado, las administraciones con experiencias previas en teletrabajo tuvieron ciertas ventajas en la adopción rápida del teletrabajo en 2020.

En este sentido, el Gobierno vasco optó por el teletrabajo durante los momentos más duros del confinamiento, si bien volvió a la presencialidad meses después.

Es importante destacar que en el País Vasco no rige la normativa estatal sino que existe el Decreto 92/2012, de 29 de mayo, por el cual se aprobaba el Acuerdo sobre la prestación del servicio en la modalidad no presencial mediante la fórmula del teletrabajo

por el personal empleado público de la Administración General de la CAE y sus Organismos Autónomos³¹⁸. Distintos expertos destacan que, a pesar de disponer de experiencias previas en teletrabajo, las aplicaciones informáticas que se utilizan en la gestión pública no estaban concebidas para ser utilizadas en remoto y esto complicó la implantación del teletrabajo. Los sindicatos indicaban también que la desconfianza hacia los empleados públicos dificultaba el desarrollo del teletrabajo.

En todo caso, desde la patronal se destacó el esfuerzo realizado por los empleados públicos durante el confinamiento para mantener la actividad a distancia y posibilitar la tramitación de expedientes de empresas y ciudadanos en esa complicada situación.

En enero de 2021, sólo el 0,7% de los funcionarios (550 personas) teletrabajaban en el País Vasco. En todo caso, se trata del doble de personas de las que estaban teletrabajando antes de la pandemia

Ventajas:

- Experiencias piloto previas en la administración pública de la Comunidad Autónoma Vasca.
- Mantenimiento de la actividad durante el confinamiento.
- El teletrabajo posibilitó cumplir con las medidas sanitarias necesarias durante la pandemia.

Inconvenientes:

- Aplicaciones informáticas no preparadas para su uso en remoto.
- Vacío legal. Falta de una regulación específica para el teletrabajo.
- Regreso mayoritario a la presencialidad tras el confinamiento.

4. EXPERIENCIA EN LA COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA

La administración pública de la Comunidad Foral de Navarra aplicó la modalidad de teletrabajo previamente a la pandemia en casos muy concretos. Pero, a diferencia de la experiencia en la Comunidad Autónoma Vasca, en Navarra no se redactó una regulación o procedimiento específico para gestionar estos casos de teletrabajo. Precisamente, este hecho dificultó la expansión del teletrabajo, puesto que al no existir una regulación que facilitara

³¹⁸ Ver en: <https://www.euskadi.eus/y22-bopv/es/p43aBOPVWebWar/VerParalelo.do?cd2012002578>

su desarrollo, se paralizaron en ocasiones experiencias de teletrabajo al no estar esta modalidad contemplada en una regulación escrita.

Por otro lado, desde el sector público navarro se trató de impulsar el teletrabajo en la empresa privada. Así, durante los años 2010 a 2014 se financiaron desde el Servicio Navarro de Empleo del Gobierno de Navarra algunos proyectos piloto para incorporar el teletrabajo en las empresas de la región.

Al igual que en el resto de administraciones, la llegada del Covid-19 supuso la aprobación de una regulación para facilitar que los empleados públicos trabajaran desde su domicilio durante el confinamiento. Tras estos meses, se reguló la reincorporación gradual de las personas a los centros públicos de trabajo a través de la Orden Foral 59/2020, de 14 de mayo.

En la actualidad, el Gobierno de Navarra trabaja en la elaboración de un decreto foral para establecer los criterios generales para el desarrollo general del teletrabajo en la Administración Foral de Navarra. En concreto, este decreto propone el desarrollo de la actividad durante 3 días, como máximo, en remoto. En casos excepcionales, se permitiría la acumulación de días de teletrabajo hasta disponer de una semana completa de trabajo en remoto. En todo caso, por necesidades de la Administración debidamente justificadas, se podría solicitar la presencialidad del empleado público con una antelación mínima de 24 horas.

Respecto a los medios tecnológicos, se apuesta por la facilitación paulatina de medios en función de la disponibilidad de la Administración y se permite al empleado público utilizar sus propios medios tecnológicos.

Ventajas:

- Mantenimiento de la actividad durante el confinamiento.
- El teletrabajo posibilitó cumplir con las medidas sanitarias necesarias durante la pandemia.
- Desarrollo en la actualidad de una normativa específica para regular el teletrabajo en el sector público de Navarra

Inconvenientes:

- Regreso mayoritario a la presencialidad tras el confinamiento.
- Normativa centrada en los medios tecnológicos frente a otras necesidades organizativas como son la formación de mandos intermedios para liderar en

remoto, la gestión por objetivos, el cambio cultural para la adopción del teletrabajo, etc.

5. LA EXPERIENCIA DE LA GENERALITAT DE CATALUNYA

La Generalitat de Cataluña lleva considerando la inclusión del teletrabajo desde mediados de la primera década del siglo XXI, con diversas pero limitadas experiencias de puesta en práctica. La implementación del teletrabajo en la administración autonómica se realiza bajo las siguientes premisas:

- La orientación del trabajo a los resultados.
- La superación de la cultura de la presencialidad.
- El fomento de la confianza y la proactividad del personal que trabaja en las administraciones públicas.
- Y potenciar la captación y retención de talento para las organizaciones públicas.

Esto supone un cambio de cultura organizacional, en el que el teletrabajo puede jugar como un impulsor. La situación que ha tocado gestionar con la pandemia ha hecho que el teletrabajo pueda ser considerado, además, como un acelerador de este cambio organizacional. De hecho, para la Generalitat la verdadera revolución del teletrabajo se traducirá en un nuevo estilo de dirección, que reforzará el papel de los mandos y permitirá avanzar hacia una gestión basada en el control de las tareas, de los objetivos y la evaluación del rendimiento⁷³¹⁹.

El teletrabajo en la administración pública catalana se dirige a todo el personal, pero el Decreto 77/2020, de 4 de agosto, señala algunos colectivos excluidos de poder acogerse a esta modalidad, como por ejemplo: el personal docente, el personal estatutario de los servicios de salud, el personal que presta servicios en centros penitenciarios o de justicia juvenil de los cuerpos penitenciarios, el personal de los cuerpos de Mossos de Escudra, Bomberos y Agentes Rurales y el personal que ocupa puestos de trabajo de contenido esencialmente presencial.

³¹⁹Ver en: <https://administraciodigital.gencat.cat/ca/teletreball/El-Teletreball-a-lAdministracio-de-la-Generalitat/>

Los empleados/as públicos pueden teletrabajar dos días a la semana y el personal del Distrito Administrativo de la Generalitat en Barcelona pueden teletrabajar hasta 3 días a la semana durante los dos primeros años. Esta salvedad para con los empleados localizados en el distrito de Barcelona tiene que ver con el tiempo de desplazamiento desde el domicilio al lugar de trabajo y con lo que supone también de lucha contra las emisiones contaminantes que llevan consigo los desplazamientos.

El procedimiento para solicitar el teletrabajo está claramente pautado y consta de los siguientes pasos:

- Una solicitud por parte del empleado/a en la plataforma digital expresamente diseñada para la gestión del tiempo de trabajo.
- El jefe de la unidad directiva realiza un informe sobre la propuesta.
- El responsable departamental emite la resolución de autorización o denegación.
- Si se autoriza, el trabajador/a debe rellenar el Plan personalizado de trabajo.
- El futuro teletrabajador/a tiene que realizar obligatoriamente un curso de formación diseñado por la Escuela de Administración Pública de Cataluña.
- Una vez finalizado el periodo de teletrabajo (1 año), es preceptiva la realización de una evaluación antes de la posible renovación de la solicitud.

Como se ha señalado, la Generalitat prevé una duración anual del teletrabajo con posibilidad de renovación, siempre que el informe de evaluación de los superiores de la unidad donde presta servicios el/la teletrabajador/a sea un informe favorable.

La orientación de la experiencia de teletrabajo en la Generalitat ha venido enmarcada, como ya hemos apuntado, por la filosofía de evolucionar hacia estructuras organizativas más flexibles que incluyan el trabajo por proyectos y objetivos concretos. Estos quedan reflejados en el Plan de trabajo personal bajo la premisa de la confianza que se deposita en la labor del/la teletrabajador/a.

Los elementos que se han tenido en cuenta en el diseño de teletrabajo han sido los siguientes:

- La definición del perfil del trabajo en remoto, que comienza con un análisis de puestos de trabajo, de su contenido y de sus necesidades de equipos y programas. La dotación del material necesario para realizar el teletrabajo.

- La preparación de infraestructuras y sistemas para garantizar la prestación del servicio público.
- La formación dirigida al personal de la administración autonómica para unificar criterios sobre el teletrabajo, que ha incluido elementos de ciberseguridad, prevención de riesgos laborales y trabajo por objetivos y gestión de proyectos.
- La disminución del soporte papel y la utilización de los entornos digitales colaborativos.
- El trabajo sobre la adecuación de actitudes, competencias y responsabilidades, es decir sobre las competencias transversales que vienen asociadas a un tipo de trabajo con un control no presencial.

En la experiencia de teletrabajo, la administración catalana ha puesto el foco de atención en la capacitación de los/as teletrabajadores/as, estableciendo un listado de competencias sobre las que se tiene que incidir para garantizar la mejor prestación en esta modalidad. Muy brevemente, se propone una formación continua dirigida al personal que teletrabaja y que incluye los siguientes ámbitos:

- Fomento de la flexibilidad. Se valora la capacidad del trabajador/a de adaptarse a los cambios que requiera el momento, a nuevas metodologías de trabajo y a las transformaciones de la organización y del entorno.
- Propensión a la innovación. Fomentar en los/as trabajadores/as el talento propositivo, la generación de nuevas ideas que puedan favorecer la prestación de servicios en la administración y la atención a la ciudadanía.
- El tecno-empoderamiento. La adaptación permanente a los cambios en la era digital. No es suficiente ya con un/a empleado/a que esté alfabetizado digitalmente, sino que hay que profundizar en el conocimiento de los futuros desarrollos de la tecnología, en cuanto herramienta fundamental para el ejercicio del teletrabajo.
- El compromiso y la competencia social. Un nuevo enfoque que profundiza en el compromiso del/la empleado/a público con el resto de trabajadores/as de la administración y con el contrato con la sociedad.
- Colaboración. Superar la situación de un trabajo aislado en la organización, por un trabajo colaborativo, donde todas las personas tienen una implicación colectiva en el buen funcionamiento de la administración.

- Capacitación y aprendizaje. A través de la formación y las posibilidades de autoformación, aprovechando todas las posibilidades de recursos digitales que hoy en día están disponibles en red.
- Orientación al dato. Establecer una relación activa con los sistemas de información, de captación de datos y de elaboración y evaluación. Una vigilancia permanente por la calidad de los datos, que en muchos ámbitos de la administración, es el eje vertebrador de la toma de decisiones.

Una evaluación interna del teletrabajo durante la pandemia³²⁰, ha puesto de manifiesto que las mayores reticencias al teletrabajo provienen de los directivos y responsables de equipo. Existe un temor no declarado a quedarse sin objeto de control si los trabajadores no están presentes en la oficina. Esto implicaría el cuestionamiento del contenido de su trabajo, según lo que se traduce de las respuestas al cuestionario.

Los datos que se extrajeron de esta evaluación, muy sintéticamente son:

- El 32% del personal calificó la experiencia de teletrabajo como muy satisfactoria.
- El 51% manifestó que su entorno está bien adaptado a la prestación mediante el teletrabajo. El 32% dijo que se deberían hacer cambios pero que eran asumibles.
- El 47% se autoidentificaron como personas con suficientes capacidades digitales.
- Solo un 3% asumieron que les faltaban competencias digitales.
- El 67% tuvo acceso a un sistema corporativo y el 51% ha tenido acceso a través de VPN.
- Los mandos valoran con un notable el rendimiento del trabajo de los/as empleados/as, y un 90% cree que la participación de las personas se ha mantenido o incluso ha aumentado.
- El 84% de los encuestados comentaron que el teletrabajo es viable en la administración pública catalana, también un 81% de los mandos consideraron que el teletrabajo podría continuar tras la pandemia.

³²⁰ Cuestionario dirigido al personal de la administración catalana durante los meses de abril y mayo de 2020. No hemos tenido acceso directo a los resultados, pero sí a diferentes comunicaciones de los resultados en formato digital (Manzano, E. y Sabaté, M. Un año de teletrabajo en la Generalitat de Catalunya. Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas, número especial 4, 2021: 148-163).

6. UNA EXPERIENCIA MUNICIPAL: AYUNTAMIENTO DE SALAMANCA

En Salamanca se plantearon en 2008 una estrategia organizacional que giró alrededor de la preocupación por las personas³²¹ junto a las evaluaciones realizadas por el Observatorio de Percepción de los Servicios Municipales de la ciudad.

En 2010, en la Administración tributaria municipal se puso en marcha un piloto de teletrabajo dirigida a todos aquellos puestos de trabajo que no necesitaran de una relación directa con el contribuyente de manera presencial. Esta experiencia se concretó en la posibilidad de realizar dos días de la jornada semanal en modalidad de teletrabajo. A esta experiencia piloto se acogieron pocas personas y siempre con perfiles de necesidad de conciliación familiar y laboral. Este piloto se puso en marcha en el Organismo Autónomo de Gestión Económica y Recaudación (OAGER).

En 2016 se retomó la idea de dar un nuevo impulso al teletrabajo en un nuevo contexto de cambios paralelos en cuanto a la organización municipal y a la penetración de la digitalización en la administración municipal. Fue ganando terreno la idea de una mayor auto-organización de la jornada laboral de la mano de los nuevos desarrollos tecnológicos.

La base para la implementación del teletrabajo en esta nueva fase fue:

- La mejora de las condiciones de trabajo, incluyendo aquí la adaptabilidad de la jornada de trabajo, y la efectiva conciliación de la vida familiar y laboral.
- Ahorro de los costes de la prestación para la administración.

La puesta en marcha del teletrabajo se vio impulsada por otras estrategias paralelas, como el impulso del Plan Municipal de Administración Electrónica. La digitalización de los procedimientos de atención y servicios a la ciudadanía, previa a la pandemia, ha resultado de vital importancia para el éxito de la ejecución del teletrabajo. Este no ha presentado especiales dificultades debido al camino recorrido anteriormente. La atención a la ciudadanía y la prestación de servicios municipales ha podido desarrollarse con regularidad en los meses de confinamiento y tras el levantamiento del estado de alarma.

³²¹ Muñiz, F. Teletrabajo, una aproximación desde lo local. Experiencias en el Ayuntamiento de Salamanca, especial referencia al OAGER (2010-2020). ¿Más allá de la pandemia?, en Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas, número especial 4, 2021: 164-182.

No obstante, la administración municipal ha tenido que adaptar sus recursos para garantizar un buen funcionamiento de sus tareas. Entre las adaptaciones destacan:

- La dotación de herramientas facilitadoras de la comunicación de los equipos de trabajo.
- La modificación de los sistemas de telefonía fija a telefonía móvil, para garantizar los canales de comunicación entre el personal de la organización y con la ciudadanía.
- Refuerzo de la comunicación con canales corporativos de mensajería instantánea.
- Herramientas de videoconferencia.
- Control de la ciberseguridad, acceso y transmisión de datos.
- Revisión permanente de las actualizaciones del sistema operativo de protección antivirus a nivel corporativo.
- Formación constante de los/as empleados/as municipales en la adquisición de competencias digitales y en la gestión de proyectos.

La organización municipal puso en marcha un Modelo de Gestión Saludable que integra los temas de calidad del desempeño y de salud y seguridad laboral. Modelo que ha dado como resultado una buena recepción por parte del personal con elevados niveles de satisfacción laboral, de aumento de la productividad, mejora del clima laboral y disminución de la rotación de personal. En concreto y por lo que se refiere al teletrabajo, se tomaron una serie de medidas dentro de este modelo:

- Reducir el aislamiento y potenciar la pertenencia al grupo, organizando una serie de reuniones presenciales con compañeros/as y superiores directos.
- Guía para el mantenimiento del soporte de actividad física.
- Guía para lograr la separación entre vida laboral y vida personal.
- Proporcionar cuestionarios de autocomprobación y seguimiento de buenas prácticas en el ejercicio de la prestación laboral.

Durante la evaluación de la experiencia, una de las ideas que surgió es la necesidad de trabajar en la individualización del sistema de objetivos como elemento clave para el desarrollo del teletrabajo.

Por último, algunas cifras del estudio sobre percepción del teletrabajo que llevó a cabo el Ayuntamiento de Salamanca (21 personas de 33 que componían el organismo OAGER). El 76% de los encuestados manifestó estar totalmente preparados/as para realizar el teletrabajo y un 19%, bastante preparados/as. El 43% realizó el 100% de su jornada laboral en modalidad de teletrabajo, el 24% realizó tres o más días y otro 33% dos o menos días o de manera esporádica. Se constató una elevada satisfacción tanto con la carga de trabajo como con el tiempo disponible para su realización. Un 86% percibió confianza en su persona por parte de los superiores, el 95% sintió que trabajó bien, un 53% se sintió menos estresado/a y el 86% dijo trabajar más que antes. La valoración de los recursos TICs fue buena (43%) y/o suficiente (33%). También se valoraron muy positivamente las herramientas corporativas (76%), la gestión de proyectos y el trabajo en equipo (76%), la seguridad digital y la protección de datos (67%) y las herramientas ofimáticas (71%). Sin embargo, un 52% expresó que había que mejorarla gestión de las redes. Respecto a la conciliación, el 81% consideró que le resultó fácil separar el tiempo dedicado al trabajo y el tiempo personal y al 9,5%, muy fácil.

El apoyo y la comunicación fue valorado muy positivamente: el 76% valoró de forma muy positiva la ayuda y colaboración mutua entre compañeras/os, un 86% el acceso a los superiores ante dudas y consultas, un 81% la comunicación con la ciudadanía y un 67% las reuniones de coordinación.

El 43% valoró con una alta satisfacción la experiencia del teletrabajo, el 33%, como una buena experiencia, el 14% como mejorable y en un 9,5% la satisfacción fue baja. El 62% consideró que el teletrabajo mejoró el servicio a la ciudadanía.

7. CONCLUSIONES

La idea principal a compartir se podría resumir en la necesidad de ajustes en las experiencias de teletrabajo ya existentes. Entre los principales ajustes a acometer, a partir de las experiencias analizadas, se encuentran los siguientes:

- Mejorar la comunicación entre trabajadores/as y responsables del organismo público para implementar los proyectos del teletrabajo. Sobre una base propia de organización del trabajo (el margen que tiene todo organismo público) se deberían poder desarrollar modelos de teletrabajo ajustados a la operativa de las diferentes unidades de ejecución. No se aconseja un teletrabajo ad hoc para cada

persona, sino modelos que puedan ser complementarios a otros derechos laborales centrados en la flexibilización de la jornada laboral.

- Informar a todo el personal del organismo público de la adopción del teletrabajo, de la modalidad escogida y de todo lo que implica a nivel de derechos y obligaciones por parte del trabajador/a como de la institución.
- El teletrabajo no puede ser implementado solo para una parte de la organización, es decir en exclusividad. De ser así, tiene el riesgo de convertirse en un privilegio para un determinado grupo de personas. Siempre que la tarea lo permita, el teletrabajo tiene que poder ser realizado por cualquier miembro de la organización. Frecuentemente las experiencias piloto de teletrabajo han sido mal valoradas por las personas que no han participado y uno de los motivos principales puede deberse a las restricciones de participación en el mismo.
- Establecer canales de comunicación bidireccionales entre la jefatura y los/as trabajadores/as con una cierta periodicidad al margen de la carga de trabajo. La comunicación tiene que tener presente la motivación para la realización de las tareas encomendadas. En condiciones de presencialidad, la motivación forma parte a menudo de las relaciones informales, trabajando en remoto se tiene que elaborar un plan de motivación que incluya también aspectos informales en las relaciones de trabajo.
- Plantear el teletrabajo como una solución a la conciliación es un error en la medida en que se transmite el mensaje de que aquellas personas que no tengan necesidades constatables de conciliación, no pueden/deben acogerse al teletrabajo. El teletrabajo debe ser una práctica organizativa dirigida a todos los puestos de trabajo que sean susceptibles de prestación en remoto, independientemente de las tareas personales, de cuidados, u otras de similar naturaleza que puedan tener cada persona.
- Realizar una valoración preventiva de los factores de riesgo específicos que puede generar ese tipo de actividad antes de impulsar la implantación del teletrabajo y abordar, específicamente, un plan de prevención de riesgos psicosociales derivados de la práctica del teletrabajo.
- El teletrabajo exige un determinado estilo y técnicas de supervisión y comprobación de compromisos previos a la puesta en marcha del teletrabajo. Los jefes deben realizar un añadido de tareas de monitorización. En el plano de los compromisos adquiridos, el/la teletrabajador/a junto al supervisor, deben

establecer reuniones para evaluar los contenidos del trabajo, la ejecución y los tiempos de trabajo.

- Se aconseja establecer una comunicación sistemática no solo para intercambiar contenidos, sino también para el intercambio de información que vaya en las dos direcciones.
- Revisar los perfiles de los supervisores ya que como indica Gorriti (sin fecha)³²², (...) este estilo de supervisión y comunicación exige destrezas que deben tenerse en cuenta en la formación o selección de los supervisores del teletrabajo. No todo el mundo vale para una supervisión sin presencia (pág. 8).
- La gestión orientada a compromisos de ejecución es un predictor significativo de la satisfacción laboral en el entorno teletrabajo (Madlock, 2012)³²³.
- Introducir hitos. Los hitos son fechas acordadas por el/la teletrabajador/a con su supervisor/a para chequear el desarrollo de las actividades y poder poner en marcha actividades correctoras y motivadoras.
- En una buena parte de la literatura, la ratio 3/2 (tres en casa, dos en la oficina) es la que se considera intensa y umbral que no debe sobrepasarse para evitar los problemas de desconexión, aislamiento, pérdida de vinculación organizacional, pérdida de visibilidad (Golden, 2012, Golden y Veiga, 2005, Hartig, Kylin, y Johansson, 2007)³²⁴.
- La intensidad del teletrabajo también afecta al compromiso con la organización siendo este mayor cuando es moderada debido a las mayores posibilidades de feed-back y de soporte social, y a una menor posibilidad del conflicto de rol (fronteras entre la vida laboral y la familiar) (Gorriti, pág. 12).
- Tres tipos de planificaciones son necesarias: la planificación de las tareas (contenidos y objetivos), la planificación de la comunicación (hitos) y la planificación de la formación.

³²² Gorriti, M. (sin fecha). El trabajo híbrido como factor de cambio organizativo. Seminari sobre Relacions col·lectives. Federació de Municipis de Catalunya.

³²³ Madlock, P.E. (2012). The influence of supervisors' leadership style on telecommuters. *Journal of Business Strategies* 29,(1), 1-24

³²⁴ Golden, T. D. (2012). Altering the effects of work and family conflict on exhaustion: Telework during traditional and nontraditional work hours. *Journal of Business and Psychology*, 27(3), 255–269. Golden, T. D. & Veiga, J. F. (2005). The impact of extent of telecommuting on job satisfaction: Resolving inconsistent findings. *Journal of Management*, 31(2), 301–318. Hartig, T., Kylin, C., & Johansson, G. (2007). The telework tradeoff: Stress mitigation vs. constrained restoration. *Applied Psychology*, 56(2), 231–253.

<i>AMBITOS</i>	<i>AEP D</i>	<i>Castilla y León (comunidad)</i>	<i>Administración del País Vasco</i>	<i>Navarra</i>	<i>Cataluña (comunidad)</i>	<i>Ayuntamiento de Salamanca</i>	<i>PROPUESTA</i>
Vinculación con la organización	SI	SI	SI	SI	SI	SI	Combinar teletrabajo y trabajo presencial
Satisfacción con la supervisión	Más del 93% están satisfechos/as	No consta	No consta	No consta	No consta	SI	Establecer encuestas de satisfacción y realizar seguimiento
Coordinación supervisor/teletrabajo	SI	No consta	No consta	No consta	SI	SI	Fijar días de reuniones de coordinación bien delimitados
Descontento de aquellos que no pueden acceder al teletrabajo	SI	No consta	No consta	SI	No consta	No consta	Política de incentivos específicos para el personal que no pueda teletrabajar
Productividad	Aumento de la productividad	No consta	No consta	No consta	Aumento o permanencia de la productividad	SI Reportado por los teletrabajadores	Analizar y evaluar la productividad con diferentes parámetros
Conciliación	SI	SI	SI	SI	SI	SI	Engarzar el teletrabajo con medidas expresas de conciliación
Planificación de tareas	NO	SI	SI	SI	SI	SI	Incorporación de Sistemas informáticos de planificación

Cumplimiento de objetivos	SI	No consta	No consta	No consta	SI	SI	Análisis cualitativo y cuantitativo de los objetivos alcanzados. Contraste con la autoevaluación
Respuesta en la comunicaciones	No se ha previsto un análisis específico	No consta	No consta	No consta	No consta	SI	Evaluación de la respuesta entre supervisor/a y teletrabajador/a
Reutilización de infraestructura existente	SI	No consta	No consta	No consta	SI	Infraestructura personal	Inventario y adecuación del equipamiento aprovechable
Análisis de coste del programa	SI	No consta	NO	NO	No consta	No consta	Análisis anual del coste del programa en comparación con costes de la presencialidad
Dotación de nuevos espacios de trabajo colaborativos online	SI	SI	SI	SI	SI	SI	Incorporación de espacios virtuales en paralelo a nuevos desarrollos
Integración de soluciones como videoconferencia,	SI	SI	SI	SI	SI	SI	Innovación permanente e incorporación de

mensajería y gestión de tareas							nuevos productos ofimáticos
Protocolos de garantía de seguridad y confidencialidad	SI	SI	SI	SI	SI	SI	Incorporación de software específico
Guía para la implementación del teletrabajo: pautas para los teletrabajadores/as	SI	SI	No consta	NO	SI	SI	Especificar claramente las condiciones de prestación, tanto en el aspecto físico como técnico
Guía de prevención de riesgos laborales	SI	SI	SI	SI	SI	SI	Ampliar la guía de salud laboral al caso del teletrabajo
Política de uso de servicios de comunicaciones e informática	SI	SI	SI	I	SI	SI	Diseño de una política de uso de programas que garanticen la seguridad de las comunicaciones
Protocolos de acceso seguro y validación de credenciales	SI	SI	SI	SI	SI	SI	Protocolo para asegurar el acceso y la confidencialidad del trabajo de los teletrabajadores
Privilegios de acceso a la información y uso de recursos	SI	SI	SI	SI	SI	SI	Delimitación del acceso a información compartida

Medición de la calidad	No consta	No consta	No consta	No consta	Indirecta	No consta	Elaborar un listado de indicadores de medición de la calidad
Guía específica para los responsables de equipo	SI	SI	NO	NO	SI	SI	Elaborar una guía específica para los responsables de equipo para la gestión del teletrabajo
Plan continuado de formación para el teletrabajo	No consta	No consta	NO	NO	SI		Elaborar un plan continuado de formación en nuevos recursos
Acompañamiento psicosocial a los/as teletrabajadores/as	No consta	Guía de evaluación personal del impacto del teletrabajo por parte de personal especializado					
Se explicitan colectivos que no pueden acogerse al teletrabajo	SI	SI			SI	No consta	Delimitar claramente en la regulación los colectivos que no pueden acogerse al teletrabajo