

MONITOREO EXTERNO AL PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA DEL
TELETRABAJO PARA LA POBLACIÓN EN CONDICIÓN DE DISCAPACIDAD VISUAL 1

Monitoreo Externo al Proceso de Implementación del Programa del Teletrabajo para la
Población en Condición de Discapacidad Visual: Estudio de Caso en el Instituto Distrital de
Recreación y Deporte

John V. Najjar Céspedes, Id 80.185.088

Andrés E. Montenegro Vera, Id 80.021.867

Tutora

MSc. Dilia Carolina Peña

CORPORACIÓN UNIVERSITARIA MINUTO DE DIOS

MAESTRÍA EN GERENCIA SOCIAL

COMPONENTE DE PROFUNDIZACIÓN

LÍNEA DE INVESTIGACIÓN DE GERENCIA DE POLÍTICAS PÚBLICAS Y SOCIALES

BOGOTÁ, COLOMBIA

Mayo de 2021

Tabla de Contenidos

Resumen.....	6
Abstract.....	7
Descripción del problema y pregunta(s) de investigación.....	12
Antecedentes.....	12
Descripción.....	15
Formulación.....	17
Pregunta(s) de investigación.....	18
Árbol del problema.....	19
Modelo de Análisis.....	20
Categorías de Análisis.....	20
Subcategorías de Análisis.....	20
Relación entre Categorías.....	21
Matriz de Operacionalización.....	21
Justificación.....	21
Importancia de la Investigación para la Gerencia Social.....	21
Importancia de la Investigación para la Organización.....	22
Importancia de la Investigación para el Problema.....	23
Pertinencia de la Investigación para los Objetivos de Desarrollo Sostenible.....	23
Objetivos.....	23

MONITOREO EXTERNO AL PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA DEL TELETRABAJO PARA LA POBLACIÓN EN CONDICIÓN DE DISCAPACIDAD VISUAL

	3
Objetivo General.....	23
Objetivo(s) Específico(s)	24
Diseño Metodológico.....	24
Tipo de Investigación.....	24
Enfoque de la Investigación.....	25
Método de acercarse al Objeto de Estudio.....	25
Descripción del Diseño de la Investigación	25
Praxeología	25
Elaboración de Instrumentos de Recolección de Información	25
Aspectos Metodológicos.....	25
Trabajo de campo.....	26
Actividades Realizadas	27
Cantidad de Instrumentos de Recolección de Información Implicados.....	27
Marco Referencial.....	28
Marco Legal	28
Marco Teórico.....	28
Sobre la Política Pública de Gestión Integral del Talento Humano Distrital como modelo de complejidad.....	28
Sobre la Política Pública de Gestión Integral del Talento Humano Distrital y el Programa del Teletrabajo	28

MONITOREO EXTERNO AL PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA DEL TELETRABAJO PARA LA POBLACIÓN EN CONDICIÓN DE DISCAPACIDAD VISUAL

	4
Sobre el Índice de Calidad de Vida del Talento Humano Distrital.....	31
Sobre el Índice de Medición del Programa de Teletrabajo implementado en entidades y organismos distritales	32
Sobre el beneficio selectivo de priorización a la modalidad del teletrabajo	34
Sobre la discapacidad y la discapacidad visual.....	36
De la acción sin daño en la investigación	39
Del monitoreo externo a la Política Pública de Gestión Integral del Talento Humano Distrital como herramienta de control ciudadano	40
Metodología	44
De los escenarios posibles en la investigación	44
Del ideal escenario posible de la investigación	46
De la herramienta de monitoreo de políticas gubernamentales en la investigación— <i>monitoring government policy toolkit</i>	49
De la estructura lógica del discurso en la investigación	53
Del estudio de casos como método de investigación	56
De la relevancia del caso para la investigación	58
De la institución a intervenir en la investigación—Instituto Distrital de Recreación y Deporte.....	60
Presentación de Resultados.....	61
Conclusiones.....	82

MONITOREO EXTERNO AL PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA DEL
TELETRABAJO PARA LA POBLACIÓN EN CONDICIÓN DE DISCAPACIDAD VISUAL

	5
Discusiones	88
Referencias.....	92
Tablas	95

Resumen

El presente documento trata sobre la implementación de la Política Pública para la Gestión Integral del Talento Humano Distrital, PPGITHD, vigencia 2020-2030, en lo referente al beneficio selectivo de priorización en el Programa del Teletrabajo en los organismos y entidades públicas del Distrito Capital. Concretamente, en el monitoreo externo al proceso de implementación de la modalidad de organización e inclusión laboral del teletrabajo por parte del Instituto Distrital de Recreación y Deporte para el segmento de población con discapacidad visual—Artículo 3º, criterios de prioridad, del Decreto Distrital 806 de 2019 emitido por la Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C. El estudio de corte exploratorio-descriptivo pretende generar aportes/recomendaciones para el reconocimiento del enfoque de la acción sin daño en los procesos de formación e implementación de los beneficios selectivos en las Políticas Públicas dirigidas al talento humano de los organismos y entidades públicas del Distrito Capital.

Palabras clave: acción sin daño, beneficio selectivo de priorización, políticas públicas del talento humano distrital.

Abstract

This document exposes the implementation of the Public Policy to the human resources of Colombia Capital District, PPGITHD 2020-2030, in relation to the selective benefit of prioritization in the Teleworking Program of the public organizations. In particular, in the process implementation external monitoring of the organization's modality and labor inclusion of teleworking by the District Institute of Recreation and Sports for the people with visual impairments. This descriptive study aims to generate recommendations for the recognition of the approach to do no harm action in the planning processes and implementation of selective benefits in public policies to talent management of the public entities of the Capital District.

Keywords: do no harm, selective benefit of prioritization, government social policy to human resources.

Monitoreo Externo al Proceso de Implementación del Programa del Teletrabajo para la Población en Condición de Discapacidad Visual: Estudio de Caso en el Instituto Distrital de Recreación y Deporte

En sistemas dinámicos complejos, la interacción de los individuos, nodos, dependencias o componentes produce un comportamiento colectivo que incluso trasciende a la capacidad de sus partes constituyentes (Pidd, 2004). Como consecuencia, el análisis, modelado, control, y cualquier otro proceso para generar predicciones, cambios o correcciones, se traduce en complejidad intrínseca—tanto teórica como práctica. En este respecto, las implementaciones que incluyan conducta y razonamiento humano en comunidad personifican de la mejor forma un sistema complejo.

Teniendo en cuenta lo anterior y el hecho de que las organizaciones públicas, pese a ser entes con personería jurídica, no dejan de ser organizaciones sociales. Es decir, formadas por un número de sucesos y dependencias que interactúan en contexto desde diferentes puntos de vista—propósitos—esperando resultados observables y medibles para dar respuesta a las necesidades o demandas sociales (Mipg et al., 2019).

Para la administración, en particular para la que atañe a los proyectos, es considerada una certeza que: si los objetivos de cualesquiera aplicaciones no son específicos, medibles, alcanzables, relevantes, y suscritos a una escala de tiempo, las técnicas de la administración de proyectos—en un amplio rango—pueden no ser la herramienta adecuada (Reiss, 2007).

Con esta reserva, cuando los organismos y entidades públicas¹ optan por seguir las ideas, prácticas y paradigmas de la ciencia administrativa, se suscriben, a lo menos, a un modelo simplificado de gestión de lo público. Luego, en la administración de los recursos públicos, los organismos y entidades del Distrito Capital deben necesariamente llevar a cabo, para todos y cada uno de sus emprendimientos o implementaciones, los procesos de (i) planeación, (ii) organización, (iii) liderazgo, y (iv) control—o el modelo extendido, conocido como Modelo Integrado de Planeación y Gestión, MIPG, el cual incluye: (i) talento humano, (ii) direccionamiento estratégico y planeación, (iii) gestión con valores y resultados, (iv) evaluación de resultados, (v) información y comunicación, (vi) gestión del conocimiento e innovación, y (vii) control interno (Mipg et al., 2019).

Con todo y esto, la simplicidad del modelo de gestión de lo público puede, y de hecho lo es, resultar engañosa—es una perogrullada decir que en la práctica no son fases fijas claramente distinguibles. No habiendo una manera lineal o determinística de aplicar a cada situación sin primera evaluación. Esta, una de las tareas más difíciles que afronta la gerencia social y la administración pública—i.e., las fases del modelo se traslapan e incluso se entremezclan en proyectos a gran escala (en teoría se articulan e intercomunican), requiriendo un abordaje interdisciplinario, cuyo actuar no siempre concuerda con la parsimonia de los principios burocráticos.

La solución parcial, no obstante, se encuentra en la adopción de los discursos; siendo la gerencia social y la administración pública los puentes entre la abstracción de las políticas

¹ En la presente investigación, los organismos y entidades públicas se delimitadan al ámbito del Distrito Capital.

sociales²—enriquecidas por ciencias contables, administrativas, sociales y humanas—y la implementación de estas en los organismos y entidades públicas. Dicho en palabras sencillas, las políticas sociales, una vez cruzan el umbral de su diseño y configuración, tienen impacto en el mundo ‘real’—en las personas, sus normas o valores, y en la sociedad misma.

Es de señalar que las políticas públicas no se crean en el vacío, son el resultado de un proceso concertado en el cual múltiples actores y partes interesadas coinciden, buscando en el consenso un curso de acción, autorizado por la institucionalidad³, para alcanzar ciertas metas—e.g. reducir la pobreza, promover la equidad e inclusión, controlar la inflación, entre varias otras (CAFOD et al., 2004).

La normatividad, herramienta para concretar la validez y la fuerza vinculante de la política como abstracción, y la acción, como propósito último que se persigue, no siempre consigue su qué hacer ontológico. Traduce esto que, aparte de los obligatorios controles internos de las organizaciones; es deber de la comunidad en general, para cada disposición de la institucionalidad, velar por la idónea implementación de cualesquiera políticas en formación o implementación.

En esta arista, con la ya advertencia de acogida a un modelo de gestión de lo público, los procesos de (i) planeación, (ii) organización, (iii) liderazgo y (iv) control—o si se quiere los del Modelo Integrado MIPG—se tornan en etapas suficientes y necesarias para la consumación de las directrices de las políticas sociales. Se infiere, si la implementación de la política pública falla

² En la presente investigación, políticas sociales y políticas públicas se emplean como términos intercambiables, excluyendo las políticas sociales de carácter privado.

³ Se entiende institucionalidad como

en sus metas u objetivos, la política misma falla; E, ídem, si se mejoran las condiciones de bienestar de la población a la cual se dirige en el mundo ‘real’, la implementación misma acierta.

Por supuesto, ‘fallar’ o ‘acertar’ son términos por naturaleza ambiguos asociados a una fuerte carga emotiva. Para lo cual, en aras de clarificar e interpretar bajo las fronteras de sus preceptos, la ciencia administrativa propone una definición operativa: se ‘falla’ o ‘acierta’ según la aceptación de estándares y la consecución de los objetivos del plan u organización. Desde esta perspectiva operativa—exclusivamente desde esta perspectiva—una política pública se evalúa a la luz del cumplimiento de sus metas y objetivos, materializadas en resultados e impactos.

Ahora bien, a pesar de su reduccionismo, con esta definición se hace posible llevar a cabo el control y monitoreo de la ejecución de las políticas sociales, o planes en general. Esto es, para comparar performance versus estándares—y tomar, de ser el caso, acciones correctivas—es necesario, previamente, determinar con precisión los grados de aceptación de lo que se desea medir, y, ciertamente, tener claridad de la complejidad del sistema.

El problema que trata la presente investigación es monitorear externamente el proceso de implementación del Programa del Teletrabajo de la Política Pública de Gestión Integral del Talento Humano Distrital, vigencia 2020-2030. Concretamente, al beneficio selectivo de priorización para la población en condición de discapacidad visual mediante estudio de caso en el Instituto Distrital de Recreación y Deporte, con el fin de generar aportes/recomendaciones para el reconocimiento del enfoque de acción sin daño en la implementación de la modalidad. Para tal fin, se adapta la herramienta de monitoreo de políticas gubernamentales (*monitoring government policy toolkit*) al ejercicio de la Gerencia Social.

Descripción del problema y pregunta(s) de investigación

En un Estado Social de Derecho, el poder Ejecutivo lleva a cabo los planes, programas y proyectos de un plan de gobierno, expide actos y normas administrativas—i.g., decreto y resoluciones. La sociedad adopta y acata las normas dictadas por sus representantes. Bajo la anterior premisa, la Presidencia de la República de Colombia llama a los jefes de los organismos y entidades de la Rama Ejecutiva, de los órdenes nacional y territorial, a fomentar e implementar el teletrabajo para los empleados públicos.

Antecedentes

La Ley 1221 de 2008, expedida por el Congreso de la República, el Decreto Presidencial 884 de 2012 y Decreto Distrital Único Reglamentario 1072 de 2015 Artículo 2.2.1.5.2., expedidos por el Presidencia de la República, son adoptados por la sociedad para reglamentar el teletrabajo como modalidad de organización laboral (Ley 1221, 2008).

Por su condición de Distrito Capital, para el caso de la ciudad de Bogotá—se requiere de un acto administrativo o Decreto Distrital que adopte la norma nacional del teletrabajo como modalidad de organización laboral reconocida ante la institucionalidad (Decreto Distrital 884, 2012). Por consiguiente, en el Decreto Distrital 596 de diciembre 26 de 2013 de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., se dictan las medidas para la aplicación del teletrabajo en organismos y entidades del Distrito Capital. En el mismo, en el Artículo 8°, se establece los criterios de prioridad para la aplicación del teletrabajo en organismos y entidades públicas del Distrito Capital (Decreto Distrital 596, 2013).

Luego, quien(es) voluntariamente lo solicite(n), y sea(n) parte de los organismos y entidades públicas del Distrito Capital, y tenga(n) a su vez o (i) discapacidad o movilidad reducida; o, (ii) hijos o padres en situación de discapacidad que requieran su presencia; o, (ii)

hijos en la etapa de primera infancia—de 0 a 5 años; o (iii) bajo indicaciones médicas especiales; o, en (iv) situación de desplazamiento forzado; o, (v) madre o padre cabeza de familia; o, (vi) lactantes o gestantes; o, (vii) residentes en zonas rurales apartadas; deberá(n) tener prioridad en la selección del teletrabajo como modalidad de organización laboral (Decreto Distrital 596, 2013).

Los anteriores criterios de prioridad tuvieron vigencia hasta diciembre 24 de 2019, cuando mediante el Decreto Distrital 596 de diciembre 26 de 2013 fue derogado por el Artículo 12° del Decreto Distrital 806 de diciembre 24 de 2019, expedido por la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. (Decreto Distrital 806, 2019). No obstante, los criterios de prioridad se conservan; y, de hecho, se amplían en el citado decreto del 2019 para darle mayor cobertura en la prioridad de la solicitud del teletrabajo a otros segmentos de población vulnerable, como se ve en el Artículo 3° del Decreto Distrital 806 de 2019.

Acto seguido, se entiende que los criterios de prioridad vigentes para la selección del teletrabajo son:

(i) Discapacidad. (ii) Movilidad reducida. (iii) Con hijos o padres en situación de discapacidad que requieran su presencia. (iv) Lactantes o gestantes. (v) Con hijos en la etapa de primera infancia—de 0 a 5 años. (vi) Madre o padre cabeza de familia. (vii) Con indicaciones médicas especiales. (viii) En situación de desplazamiento forzado. (ix) Residentes en zonas rurales apartadas. (x) Víctimas de violencia de género. (xi) Amenazas contra la integridad física. (Decreto Distrital 596, 2013)

No implica con lo dicho que, los organismos y entidades del Distrito Capital sean a la fecha autónomos en la implementación—como ocurría con los Comités Coordinadores del teletrabajo del Decreto Distrital 596 de 2013, ni que sea un programa de la política pública sin

articulación. De hecho, la Secretaría General de la Alcaldía Mayor, en la implementación del teletrabajo, hace un acompañamiento a los organismos y entidades públicos del Distrito Capital y a los beneficiarios del teletrabajo de manera cualitativa y cuantitativa en cabeza de la Dirección de Desarrollo Institucional (Decreto Distrital 806, 2019).

Así, el Comité Institucional de Gestión y Desempeño, designa para la planeación, desarrollo e implementación a un “Equipo Técnico de Apoyo en Teletrabajo”, y define las normas para su funcionamiento, según los lineamientos dados por la misma Dirección Distrital de Desarrollo Institucional de la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá. D.C. (Decreto Distrital 806, 2019).

A distancia de los requerimientos propios de las fases del ciclo de vida de la implementación del Programa del Teletrabajo de la PPGITHD: planeación, desarrollo, ejecución, y control—o las etapas del Modelo Integrado de Gestión Integral de lo Público (Mipg et al., 2019)—la institucionalidad entiende que, para funcionarios del Distrito Capital, las condiciones de acceso al teletrabajo como modalidad de organización laboral, en síntesis, son las siguientes cuatro (4):

(i) Voluntariedad: La vinculación es voluntaria, tanto para el empleador como para el teletrabajador. (ii) Universalidad: Todos los servidores públicos de los organismos y entidades del Distrito Capital podrán acceder a la modalidad de organización laboral del teletrabajo. (iii) Disponibilidad: Se ha identificado las actividades teletrabajables por parte de los organismos y entidades del Distrito Capital. (iv) Idoneidad: El servidor público debe contar con las competencias y condiciones requeridas para realizar las labores teletrabajable (Decreto Distrital 596, 2013; Decreto Distrital 806, 2019).

Descripción

La inserción de los criterios de prioridad, tanto en el Decreto Distrital 596 de 2013 como en el Decreto Distrital 806 de 2019, responde a una acción de la institucionalidad para incluir y priorizar la equidad e inclusión social y laboral para aquellos segmentos poblacionales en condición de vulnerabilidad que tengan alguna dificultad para laborar de manera presencial en organismos y entidades del Distrito Capital—i.e., beneficio selectivo.

Ahora, si la organización se ciñe a un modelo de gestión de lo público, una vez un proceso ha sido diseñado e implementado, este debe ser monitoreado y controlado (Mipg et al., 2019). La institucionalidad, en voz de la Política Pública del Talento Humano PPGITHD 2019-2030 propone monitorear internamente el Índice de Calidad de Vida del Talento Humano Distrital, ICVTHD (DASCD, 2019).

Dicho monitoreo interno se da de la mano del Departamento Administrativo del Servicio Civil, y se efectúa, según normatividad institucional, desde la vigencia 2019 con posteriores mediciones anuales. Es decir, desde el 2019, al menos desde la reglamentación, la organización cuenta con el índice ICVTHD y una línea base para monitorear el impacto de la Política Pública de Gestión Integral del Talento Humano en el bienestar y calidad de vida de los trabajadores distritales y sus entornos.

En general, para la institucionalidad, el Índice de Calidad de Vida del Talento Humano Distrital está compuesto por (i) las condiciones Laborales, (ii) las condiciones personales y familiares, las (iii) variables exógenas o del entorno, y (iv) la percepción de bienestar subjetivo (DASCD, 2019).

El Programa de teletrabajo implementado en entidades y organismos distritales aborda las cuatro esferas del índice ICVTHD, lo cual supone un peso específico en la consecución del

objetivo. De hecho, la institucionalidad calcula una importancia relativa del producto sobre el índice ICVTHD del 15%; y en ese ejercicio, se constituye también en herramienta para la consecución de los objetivos de desarrollo sostenible—trabajo decente y crecimiento económico; e indirectamente, salud y bienestar, acción por el clima, ciudades y comunidades sostenibles (DASCD, 2019).

Para el correspondiente monitoreo interno y control del Programa de Teletrabajo, la institucionalidad cuenta, suma y acumula año tras año, desde la vigencia 2019, el número de teletrabajadores en entidades y organismos Distritales—i.e., hace las veces de indicador. La responsabilidad del monitoreo y control recae en la Gestión Pública, Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá, Dirección de Desarrollo Institucional.

De suceder, sobre la línea base a la fecha de formación del cronograma, la meta final esperada, al año 2020, es de 1350 teletrabajadores⁴. Y al 2030, de 4850 teletrabajadores; con inversión final, para el mismo año, de 80.452.000.000\$COP Posteriormente, se modifica la línea base; así, durante la reunión del Comité Sectorial de Gestión y Desempeño del Sector Gestión Pública, en acta No 5 del año 2020, se aprueba modificar las metas finales en 7.237 teletrabajadores⁵, con reducción presupuestal a 2.124.000.000\$COP (Comité Sectorial de Gestión y Desempeño Del Sector Gestión Pública Sesión Ordinaria, 2020).

Ahora, entendiendo que, en comunión con la Política Pública de Gestión Integral del Talento Humano Distrital, el Artículo 43 del Plan de Desarrollo 2012-2016 "Bogotá Humana"—

4 Según Decreto Distrital 806 de 2019, la población objetivo del Programa de teletrabajo implementado en entidades y organismos distritales son los servidores públicos del Distrito Capital.

5 De los cuales 5.400 serían implementados en el Plan de Desarrollo 2020-2024: "Un nuevo contrato social y ambiental para el siglo XXI: Plan de Desarrollo Distrital 2020 – 2024".

Acuerdo 489 de 2012, se refiere al Programa de Fortalecimiento de la Función Administrativa y el Desarrollo Institucional, (...) el teletrabajo se erige como una propuesta de ello—equidad e inclusión social y laboral para aquellos segmentos poblacionales que tengan alguna dificultad para laborar de manera presencial en organismos y entidades (Acuerdo 489, 2012).

Es posible que el(los) postulante(s) está(n) en situación de priorización/discapacidad/discapacidad visual, en unión al Artículo 3° del Decreto Distrital 806 de diciembre 24 de 2019, para solicitar el teletrabajo como modalidad de organización laboral, no esté(n) siendo tenido(s) en cuenta, ni priorizado(s), o priorizado(s) bajo falsas expectativas del beneficio de priorización como producto de malas praxis en la implementación.

Si bien, desde la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá es obligatorio un seguimiento activo de la planeación, desarrollo, implementación y control del teletrabajo en el Distrito Capital, un único caso en el cual no se acate la normatividad en la implementación del Programa del Teletrabajo, en un Estado Social de Derecho, implica una inadecuada implementación de la intervención o sus métodos. Luego, objeto de monitoreo externo.

Formulación

Es deber de la comunidad en general la búsqueda de políticas públicas más efectivas, equitativas e inclusivas en el beneficio del desarrollo social; y que la Política Pública de Gestión Integral del Talento Humano Distrital, PPGITHD, incluye y prioriza la equidad e inclusión en la selección del teletrabajo para aquellos segmentos poblacionales en condición de vulnerabilidad que tengan alguna dificultad para laborar de manera presencial en organismos y entidades del Distrito Capital.

El caso seleccionado por conveniencia, el cual está conjuntamente en las siguientes situaciones: (i) con discapacidad visual, (ii) con hijos o padres en situación de discapacidad que

requieran su presencia, es (iii) madre o padre cabeza de familia, (iv) con indicaciones médicas especiales, (v) en situación de desplazamiento forzado, y ha solicitado voluntariamente en dos (2) instituciones diferentes la modalidad del teletrabajo sin obtener respuesta de la institucionalidad—años 2016 y 2018 (referencia: entrevista *off-record*)—mayor información en el literal ‘De la relevancia del caso para la investigación’.

Hecho el parentésis, si se presenta(n) caso(s), el(los) cual(es) cumpliendo las condiciones de acceso y estando en condición(es) de alguno de los criterios de prioridad, en un marco de implementación del teletrabajo como Programa de la PPGITHD, y no ha sido priorizado o priorizado bajo un tiempo indeterminado de respuesta, da cabida a un monitoreo externo de la implementación de la Política Pública de Gestión Integral del Talento Humano Distrital en el Programa del Teletrabajo como aportes/recomendaciones para la divulgación y estandarización de herramientas en la gerencia de la implementación de la modalidad de inclusión social y laboral en el ciclo de vida del Programa del Teletrabajo y la priorización en la selección de la modalidad laboral para la población en condición de discapacidad visual mediante estudio de caso en el Instituto Distrital de Recreación y Deporte.

Pregunta(s) de investigación

¿Se está aplicando correctamente el beneficio selectivo de priorización para la población en condición de discapacidad/discapacidad visual en la implementación del Programa del Teletrabajo en el Instituto Distrital de Recreación y Deporte?

Pregunta(s) subsidiaria(s) de investigación. ¿De qué modo se están llevando a cabo las fases del ciclo de vida de la implementación—modelo de gestión de lo público, la evaluación de las condiciones de acceso, y la priorización de los postulantes en condición de

discapacidad/discapacidad visual⁶ en la selección del teletrabajo como modalidad de organización laboral en los organismos y entidades del Distrito Capital?

Se debe implementar y dar seguimiento al teletrabajo como herramienta que incluye y prioriza la equidad e inclusión para aquellos segmentos poblacionales en condición de vulnerabilidad que tengan alguna dificultad para laborar de manera presencial en organismos y entidades del Distrito Capital, firmantes del “Pacto por el Teletrabajo”, ¿se está cumpliendo esta premisa por parte de la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá?

¿Se han identificado por parte de cada uno de los organismos y entidades del Distrito Capital, firmantes del “Pacto por el Teletrabajo” las actividades susceptibles de ser desarrolladas mediante el teletrabajo para la población con discapacidad/discapacidad visual? ¿Cuáles son los criterios de evaluación para considerar que un cargo es teletrabajable, siendo el postulante una persona en condición de discapacidad visual?

¿Acaso la normatividad define claramente a qué se refiere con priorización y cuáles son los tiempos desde la priorización a la respuesta de la solicitud?

Comentario: Entre otras. Ver la estructura lógica del discurso.

Árbol del problema

Comentario: La presente investigación no hace uso del árbol del problema—también conocido como árbol lógico del problema—como herramienta para la resolución de problemas. Emplea la estructura lógica del discurso para identificar las posibles ‘raíces’ o causas del

⁶ La normatividad institucional no hace distinción alguna sobre el tipo de discapacidad.

problema, y las potenciales soluciones conexas—par una mayor exposición, ver es respectivo literal en el encabezado ‘Metodología’ en el presente documento, y el Anexo 1.

Modelo de Análisis

Categorías de Análisis

Dos (2) son las categorías de análisis (i) beneficio selectivo de priorización—criterios de prioridad, y (ii) monitoreo externo de la implementación. Desdoblando las categorías en cuatro componentes pilares: (i) condiciones de acceso a la modalidad⁷, (ii) beneficio selectivo de priorización, (iii) criterios de prioridad, y (iv) las funciones administrativas de planeación, desarrollo e implementación en el(los) organismo(s) o entidad(es) públicas del Distrito Capital a intervenir—o su equivalente en el Modelo Integrado MIPG.

Subcategorías de Análisis

En lo referente al monitoreo externo de la implementación de la Política Pública de Gestión Integral del Talento Humano Distrital en el Programa del Teletrabajo: (i) obtener la documentación por parte de la institucionalidad/organismo(s) o entidad(es) públicas del Distrito Capital, (ii) analizar la documentación, e (iii) influenciar las decisiones de la política pública—crear los aportes/recomendaciones.

⁷ la institucionalidad entiende que, para empleados de organismos y entidades públicas del Distrito Capital, las condiciones de acceso al teletrabajo como modalidad de organización laboral, en síntesis, son las siguientes: (i) voluntariedad: La vinculación es voluntaria, tanto para el empleador como para el teletrabajador; (ii) universalidad: Todos los servidores públicos de los organismos y entidades del Distrito Capital podrán acceder a la modalidad de organización laboral del teletrabajo; (iii) disponibilidad: Se ha identificado las actividades teletrabajables por parte de los organismos y entidades del Distrito Capital. (iv) idoneidad: El servidor público debe contar con las competencias y condiciones requeridas para realizar las labores teletrabajable.

Sobre las fases del ciclo de vida de la implementación del Programa del Teletrabajo: (i) planeación, (ii) desarrollo, (iii) ejecución o implementación. O su equivalente, si se quiere, en el Modelo Integrado de Planeación y Gestión, MIPG.

Acerca de la priorización en la selección de la modalidad: (i) condiciones de acceso, (ii) beneficio selectivo de priorización, (iii) criterios de prioridad.

Relación entre Categorías

Ver la matriz de escenarios de las implicaciones de la hipótesis/suposiciones—Anexo 3: matriz de escenarios.

Matriz de Operacionalización

Ver las matrices de operacionalización de las variables/categorías—Anexo 2: matriz de operacionalización.

Justificación

En la presente investigación se entiende que la equidad y la inclusión de la población en condición de discapacidad son objetivo de desarrollo social en un Estado Social de Derecho. A su vez, el teletrabajo es una modalidad de organización laboral con implicaciones socioeconómicas, ambientales, sobre la movilidad, y la calidad de vida del trabajador; es decir, afecta transversalmente el qué hacer del ciudadano-funcionario con la organización, la sociedad, y el accionar institucional.

Importancia de la Investigación para la Gerencia Social

El Distrito Capital, por medio de la Política Pública de Gestión Integral del Talento Humano Distrital 2019-2030, incluye dentro de sus metas, la implementación del teletrabajo como organización laboral. Dicho cumplimiento está sujeto al cumplimiento de las condiciones de acceso por parte de el(los) postulante(s), y a una correcta aplicación del ciclo de vida de la

implementación o correcta gestión de lo público—i.e., planeación, desarrollo, implementación y control; o si se quiere, las etapas del Modelo Integrado MIPG. En palabras más sencillas, el cumplimiento de las políticas públicas está sujeto a una adecuada gerencia pública de la implementación.

En consecuencia, teniendo en cuenta que cuando se intersectan los objetivos del Desarrollo Social, la Gerencia Pública y las Políticas Públicas se da lugar a la Gerencia Social como campo de investigación y estudio; la presente investigación es campo de estudio de la gerencia social

Importancia de la Investigación para la Organización

La investigación puede llegar a aportar (i) en el enfoque de la aplicación de la acción sin daño a la Política Pública de Gestión Integral del Talento Humano Distrital, PPGITHD, en cuanto a los beneficios selectivos de priorización—criterios de prioridad, de la modalidad; en (ii) al análisis del abordaje de los puestos teletrabajables—requerimientos—por parte de la institucionalidad/organismo o entidad pública del Distrito Capital de el(los) postulante(s); a (iii) las estrategias de divulgación del teletrabajo en el organismo o entidad pública del Distrito Capital de el(los) postulante(s); en (iv) la socialización de los avances, logros y retos de la PPGITHD frente al teletrabajo, referente a las fases del ciclo de vida de la implementación o gestión de lo público—i.e., planeación, desarrollo, implementación y control; o, si se quiere, el Modelo Integrado MIPG—en los organismos y entidades públicas del Distrito Capital; (vi) siendo posible llegara a servir de referente en la interacción de la institucionalidad Estatal, el sector privado, las organizaciones sociales, comunidades e individuos con la modalidad de organización laboral.

Importancia de la Investigación para el Problema

En la Política Pública de Gestión Integral del Talento Humano Distrital, PPGITHD, se incluye y prioriza la equidad e inclusión para aquellos segmentos poblacionales en condición de vulnerabilidad que tengan alguna dificultad para laborar de manera presencial en organismos y entidades del Distrito Capital. El beneficio selectivo de priorización y su efectividad puede quedar encubierta tras el Índice de Medición del Programa del Teletrabajo implementado en entidades y organismos distritales, y las metas que representa. La presente investigación aborda este posible hecho.

Pertinencia de la Investigación para los Objetivos de Desarrollo Sostenible

En 2015, la ONU aprobó la agenda 2030 sobre el desarrollo sostenible, una oportunidad para que los países y sus sociedades emprendan un nuevo camino con el [cual] mejorar la vida de la población como un todo. La Agenda cuenta con 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible, para la presente investigación se tiene que es pertinente para (i) el objetivo de salud y bienestar, (ii) el trabajo decente y crecimiento económico, (iii) la reducción de las desigualdades, para a las ciudades y comunidades sostenibles, y para (iv) la acción por el clima (ONU, n.d.).

Objetivos

Objetivo General

Monitorear externamente el proceso de implementación del Programa del Teletrabajo de la Política Pública de Gestión Integral del Talento Humano Distrital, adaptando el *monitoring government policy toolkit*, concretamente, al beneficio selectivo de priorización para la población en condición de discapacidad visual mediante estudio de caso en el Instituto Distrital de Recreación y Deporte, con el fin de generar aportes/recomendaciones para el reconocimiento del enfoque de acción sin daño en la implementación de la modalidad.

Objetivo(s) Específico(s)

Establecer la estructura lógica de discurso para el monitoreo de la implementación del proceso de implementación, y el beneficio selectivo de priorización—criterios de prioridad para la población en condición de discapacidad visual en los organismos y entidades públicas del Distrito Capital; incorporando al análisis el principio de acción sin daño.

Perfilar y caracterizar la población en condición de discapacidad visual en el(los) organismo(s) y entidad(es) públicas del Distrito Capital de el(los) caso(s) de estudio seleccionado(s)—e.g., condiciones de prioridad, cronología de la discapacidad, entre otros. A su vez, establecer los criterios, definiciones, imposibles prácticos y seleccionar el(los) caso(s) de estudio y la institución de el(los) postulante(s) a la modalidad del teletrabajo.

Indagar a la institucionalidad/organización cabeza del sector/entidad pública intervenida/organizaciones sociales/medicina laboral/ARL/postulante(s) seleccionado(s) sobre el cumplimiento del proceso de implementación—planeación, desarrollo e implementación, del teletrabajo en la organización.

Analizar y contrastar las respuestas de los involucrados; concluir con los aportes/recomendaciones para el reconocimiento del enfoque de acción sin daño y la estructura lógica en los procesos de diseño, ejecución y evaluación de la modalidad de inclusión social y laboral del teletrabajo.

Diseño Metodológico

Comentario: Se tiene en cuenta en este literal los preliminares para comprobar la hipótesis, la matriz de escenarios y la matriz de operacionalización—Anexos 1-3.

Tipo de Investigación

Exploratoria-descriptiva.

Enfoque de la Investigación

En etapa de planeación se tenía en cuenta un enfoque mixto. La información entregada por la institucionalidad, y la organización intervenida obligó a un enfoque puramente cualitativo.

Método de acercarse al Objeto de Estudio

Inductivo. Razonamiento mediante ejemplo.

Descripción del Diseño de la Investigación

Investigación cualitativa.

Praxeología

Realizar pregunta, evaluar escenario, revisar estructura lógica, ajustar al tipo de investigación, seleccionar modelo de análisis, analizar, actuar, esperar nueva pregunta.

Elaboración de Instrumentos de Recolección de Información

Comentario: Se tiene en cuenta en este literal los preliminares para comprobar la hipótesis, la matriz de escenarios y la matriz de operacionalización—Anexos 1-3.

Aspectos Metodológicos

El alcance de la presente propuesta de investigación se limita a generar aportes/recomendaciones para la estandarización de la implementación de la modalidad en la institución intervenida u otras interesadas, buscando fortalecer la planeación y la gerencia de la implementación. Empero, es discreción de la administración en turno tener o no en cuenta los resultados o conclusiones que dé la investigación.

La población objetivo son los servidores públicos funcionarios del Distrito Capital. Por el tamaño de la población se hacen las siguientes restricciones para la selección de una muestra: funcionarios públicos, en institución firmante del “Pacto del Teletrabajo”, solicitante(s)

voluntariamente del teletrabajo como modalidad laboral, y en alguno(s) de los criterios de prioridad establecidos por el Decreto Distrital 806 de 2019.

El escenario ideal sería más de un caso buscando elementos de contraste para generar conclusiones globales; no obstante, existen posibles problemas en la elección del postulante: convocatoria distrital, permisos para acceso a la hoja de vida e historia clínica—ver una mayor exposición en el literal ‘del estudio de casos como método de investigación’.

Trabajo de campo

Comentario: A partir de los Anexos 1-12; 17-22.

Se generan 683 preguntas en total; incluyendo preguntas para el(los) postulante(s), la institucionalidad, el(los) organismo(s) o entidad(es) públicas del Distrito Capital de el(los) postulante(s), organizaciones sociales, el(los) juicios expertos—e.g., asegurador de riesgos profesionales, medicina laboral, otros, y la academia. Posterior a la validación del instrumento, siguiendo las recomendaciones de los revisores: Dr. Carlos Zorro Sánchez y Dr. Jairo Enrique Santander, se clasifican las preguntas bajo las etiquetas de ‘esenciales’, 329; ‘útiles, pero no importantes’, 112; y ‘no relevantes’, 242.

Considerando únicamente las etiquetadas como ‘esenciales’, se tiene que: de las 329 preguntas esenciales, 86 son exclusivas para revisión bibliográfica de los investigadores, 102 para el postulante sujeto de estudio, 28 para la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá, 6 para el Departamento Administrativo del Servicio Civil Distrital, 6 para la cabeza del

sector⁸, 124 para el IDRDR, 28 para la central obrera, 33 para el sindicato base, 8 para el experto de género, e igual número para el experto en riesgos laborales.

Actividades Realizadas

En etapa de planeación de la presente investigación se consideró visitar el(los) lugar(es) de residencia de el(los) postulante(s) sujeto(s) de estudio; como también, un acercamiento personal a los sindicatos y a los expertos—e.g., asegurador de riesgos laborales, medicina laboral. La emergencia sanitaria mundial obligó a realizar entrevistas remotas. En las cuales se emplearon dos equipos de computo junto a las aplicaciones: Microsoft Word®, Microsoft Excel®; los buscadores: Google Chrome, Safari; y la plataforma de video comunicación: Google meet. Posteriormente, las entrevistas fueron transcritas manualmente.

En cuanto a las preguntas dirigidas a la institucionalidad y al organismo o entidad pública del Distrito Capital intervenida, i.e., Instituto Distrital IDRDR, el elemento de recolección de información es el Derecho de Petición, amparado en el artículo 23 C.P.R.C, Ley 1755 de 2015, Sentencia T-377 de 2000 de la H. Corte Constitucional y demás que modifiquen complementen o sustituyan—Anexos 13-15.

Cantidad de Instrumentos de Recolección de Información Implicados

Se llevan a cabo tres (3) entrevistas semiestructuradas, seis (6) derechos de petición, y una (1) evaluación de los riesgos laborales.

⁸ A razón de la autonomía institucional las preguntas dirigidas a la cabeza del sector no se incluyen en la presente investigación.

Marco Referencial

Comentario: Se tiene en cuenta en este literal los preliminares para comprobar la hipótesis—i.e., estructura lógica del discurso—Anexo 1.

Marco Legal

Comentario: ver la tabla de cronología jurídica de la implementación—Tabla 2.

Marco Teórico

Sobre la Política Pública de Gestión Integral del Talento Humano Distrital como modelo de complejidad

En la introducción se expuso superficialmente como en sistemas dinámicos complejos, la interacción de los individuos, nodos, dependencias o componentes produce un comportamiento colectivo que incluso trasciende a la capacidad de sus partes constituyentes (Pidd, 2004). Como consecuencia, el análisis, modelado, control, y cualquier otro proceso para generar predicciones, cambios o correcciones, se traduce en complejidad intrínseca—tanto teórica como práctica. En este respecto, las implementaciones que incluyan conducta y razonamiento humano en comunidad personifican de la mejor forma un sistema complejo.

En detalle,

Sobre la Política Pública de Gestión Integral del Talento Humano Distrital y el Programa del Teletrabajo

La presente investigación se delimita al beneficio selectivo de priorización a la modalidad del Programa del Teletrabajo, para el Subsistema de Gestión del Talento Humano de la Política Pública de Gestión Integral del Talento Humano del Distrito Capital, PPGITHD, 2019-2030; cuyo objetivo general—el de PPGITHD—es “[g]estionar el potencial del talento humano de la

administración distrital, como factor estratégico para generar valor en lo público y contribuir al desarrollo de la ciudad, creando confianza y legitimidad en su accionar”⁹(Distrital, 2019a).

Las políticas públicas son el resultado de un proceso concertado en el cual múltiples actores y partes interesadas coinciden, buscando en el consenso un curso de acción, autorizado por la institucionalidad, para alcanzar ciertas metas—e.g. reducir la pobreza, promover la equidad e inclusión, controlar la inflación, entre varias otras (CAFOD et al., 2004).

Conviene señalar que la agenda pública que da origen a la PPGITHD [2019-2030] se desarrolla del 01 de abril al 27 de mayo del año 2018, mediante talleres, también conocidos como ‘laboratorios para la innovación en lo social y lo público’, entre veintitrés (23) diferentes actores y partes interesadas—e.g., sector educativo, víctimas, sector salud, sector hacienda, varios otros; así como seiscientos cuarenta y nueve (649) encuestas a ciudadanos, y setecientos veintisiete (727) aportes. De allí, en el marco conceptual de (i) la reputación gubernamental, (ii) los subsistemas de gestión del talento humano, (iii) el trabajo digno y decente, se identifican las problemáticas de mayor frecuencia que afronta el talento humano distrital (Distrital, 2018a)(Morales, 2020).

Complementa, el Departamento Distrital del Servicio Civil Distrital, el problema central—problema social—que aborda y pretende solucionar la PPGITHD 2019-2030 es como “en Bogotá no se han cerrado las brechas para maximizar el potencial del talento humano vinculado con la administración distrital”(Distrital, 2019a).

⁹ La PPGITHD converge con: la Política Pública Distrital de Transparencia, Integridad y No Tolerancia con la Corrupción (Documento CONPES No. 01 de 2019), y la Política Pública Distrital de Servicio al Ciudadano (Documento CONPES No. 03 de 2019).

Así, dados “el cómo, el porqué y el para qué los gobiernos adoptan determinadas medidas y actúan o no actúan” (Armenta Ramírez et al., 2020) dando como resultado la Política Pública del Talento Humano, PPGITHD; el propósito de los investigadores pasa a señalar su inherente importancia, complejidad, y relación inalienable con la gerencia social. Además de la necesidad del monitoreo de su implementación y correspondiente progreso; más aún, teniendo en cuenta el agravante histórico: el teletrabajo, y el trabajo en sí, suelen excluirse del radar de discusiones de las políticas sociales a favor de ‘los cinco grandes servicios sociales’—educación, vivienda, salud, servicios sociales, y seguridad social¹⁰ (Seekings, 2013).

Ciertamente, los actores de la política social junto a las políticas de talento humano, integridad y servicio al ciudadano buscan—en el ámbito Distrital—corregir el desacierto, siendo que ‘los cinco grandes...’ se correlacionan con el tipo de trabajo, el salario devengado, o los cambios en los patrones de contratación (Seekings, 2013).

En efecto, entendiendo que las organizaciones competitivas deben contar con planes estratégicos, tácticos y operacionales para alcanzar sus objetivos, la Política Pública del Talento Humano, PPGITHD, mediante la institucionalidad establece factores estratégicos que versan sobre el gasto, el presupuesto, el mercado laboral, el valor de lo público, la equidad, el cambio social, y los objetivos de desarrollo sostenible¹¹ (Distrital, 2018b).

10 Nótese el tiempo de discusión sumado a la vigencia de la Política Pública PPGITHD—del 2018 al 2030.

1111 Estos son: (i) el gasto en personal de la administración pública distrital está por el orden del 1,6% del PIB Bogotano; (ii) las entidades y organismos distritales comprometen anualmente recursos por el orden de los 4,1 billones de pesos, por tanto, esta inversión debe ser planeada, ejecutada y controlada con propósito; (iii) las personas vinculadas al sector público distrital (60.669), representaban para diciembre de 2018, el 1.45% del mercado laboral de la ciudad; (iv) se reconoce la existencia de situaciones que pueden generar inequidades entre los diferentes tipos de vinculación de los colaboradores; (v) el talento humano es el mayor activo de las organizaciones públicas para poder garantizar los derechos y entregar los servicios a la ciudadanía y por tanto desarrollar y fortalecer sus competencias es un elemento clave para generar valor público, fomentar el desarrollo socioeconómico y crear confianza ciudadana; (vi) la política reconoce que los colaboradores de la administración son

Nótese en el pie de página inmediatamente anterior, que, los factores estratégicos son factores robustos, cuya mutua interacción refuerza la complejidad de cualquier análisis. Por lo mismo, en una estrategia de dividir el problema en partes, plantea la Política Pública del Talento Humano, PPGITHD 2019-2030, los siguientes objetivos específicos:

(i) transformar culturalmente el talento humano vinculado a entidades distritales, (ii) empoderar el talento humano de las entidades públicas distritales¹², y (iii) consolidar el sistema de gestión del talento humano en el Distrito Capital. (Distrital, 2018b)

Sobre el particular del empoderamiento del talento humano de las entidades públicas distritales, la institucionalidad hace énfasis en la satisfacción de la ciudadanía frente a trámites y servicios, el bienestar laboral, y la calidad de vida del talento humano distrital¹³. Justo en este último—Índice de Calidad de Vida del Talento Humano Distrital—la presente investigación centra su atención en el Programa de Teletrabajo Implementado en entidades y organismos públicos distritales.

Sobre el Índice de Calidad de Vida del Talento Humano Distrital

Si la organización se ciñe a un modelo de gestión de lo público, una vez un proceso ha sido diseñado e implementado, este debe necesariamente ser monitoreado y controlado (Mipg et al., 2019). La institucionalidad, en voz de la Política Pública del Talento Humano PPGITHD

sujetos de derechos laborales y/o contractuales y por tanto propende por su empoderamiento con gestor de cambio social; (vii) coincide con la “Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, es una agenda transformadora que pone a la igualdad y dignidad de las personas en el centro del desarrollo.

12 Objetivo específico que soporta el 60% del total de las metas de la PPGITHD.

13 (i) aumento en el porcentaje de ciudadanos que consideran estar satisfechos con los trámites y servicios brindados por las entidades distritales, en la ciudad de Bogotá D.C., (ii) aumento del Índice de Calidad de Vida del Talento Humano Distrital, e (iii) incremento del Porcentaje de favorabilidad Bienestar Laboral (BIENLAB).

2019-2030 propone, para dar seguimiento al progreso y medir el ‘acierto’ o ‘falla’ en la implementación, monitorear internamente el Índice de Calidad de Vida del Talento Humano Distrital, ICVTHD¹⁴ (DASCD, 2019).

Dicho monitoreo interno se da de la mano del Departamento Administrativo del Servicio Civil, y se efectúa, según normatividad institucional, desde la vigencia 2019 con posteriores mediciones anuales. Es decir, desde el 2019—al menos desde la reglamentación—la organización cuenta con el índice ICVTHD y una línea base para monitorear el impacto de la Política Pública de Gestión Integral del Talento Humano en el bienestar y calidad de vida de los trabajadores distritales y sus entornos.

Sobre el Índice de Medición del Programa de Teletrabajo implementado en entidades y organismos distritales

En general, para la institucionalidad, el Índice de Calidad de Vida del Talento Humano Distrital está compuesto por (i) las condiciones Laborales, (ii) las condiciones personales y familiares, las (iii) variables exógenas o del entorno, y (iv) la percepción de bienestar subjetivo.

El Programa de teletrabajo implementado en entidades y organismos distritales aborda las cuatro esferas del índice ICVTHD, lo cual supone un peso específico en la consecución del objetivo. De hecho, la institucionalidad calcula una importancia relativa del producto sobre el

14 El índice de Calidad de Vida del TH (...) incluye variables relacionadas con: condiciones laborales (horas de trabajo, lugar o sitio de trabajo, término y tipo de contrato, antigüedad, participación sindical), seguridad social (afiliación a pensión, afiliación a salud, ARP, Cesantías, Fondos Voluntarios de Ahorro, Medicina Prepagada), nivel educativo, características y composición del hogar, tenencia de bienes, tenencia y características de la vivienda; aunado con variables extrínsecas asociados a sus entornos vitales (tiempos de desplazamiento hogar-sitio de trabajo), seguridad, acceso a equipamientos públicos, acceso a espacios de esparcimiento, recreación y deportivos) y, Percepción de Bienestar Subjetivo (calificación promedio de satisfacción con la vida en general; satisfacción con el trabajo, compatibilidad del trabajo con el proyecto de vida propio y otros aspectos: ingresos, salud, educación, trabajo o actividad).

índice ICVTHD del 15% (DASCD, 2019). En ese ejercicio, se constituye en herramienta para la consecución de los objetivos de desarrollo sostenible—trabajo decente y crecimiento económico; e indirectamente, salud y bienestar, acción por el clima, ciudades y comunidades sostenibles (ONU, n.d.).

Para el correspondiente monitoreo interno y control del Programa de Teletrabajo, la institucionalidad cuenta, suma y acumula año tras año—desde la vigencia 2019—el número de teletrabajadores en entidades y organismos Distritales—viz., hace las veces de indicador. La responsabilidad del monitoreo interno y control recae en la Gestión Pública, Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá, Dirección de Desarrollo Institucional. Sobre la línea base a la fecha de formación del cronograma, la meta final esperada al año 2020 es de 1350 teletrabajadores¹⁵. Y al 2030, de 4850 teletrabajadores; con inversión final, para el mismo año, de 80.452.000.000\$COP.

Con estos parámetros, equivocado es concluir que, contado con metas establecidas, compromiso de las partes interesadas, plan de acción, procesos de seguimiento y control interno del progreso, además de pormenores operativos, garantiza abiertamente la consecución de los objetivos. El mundo ‘real’ que se habla en párrafos anteriores, no percibe aún los propósitos de la política pública en discusión. Sí, factores externos: cambios de administración, nueva planta de personal, el aislamiento preventivo obligatorio¹⁶. Lo cual conlleva a modificar la línea base; así, durante la reunión del Comité Sectorial de Gestión y Desempeño del Sector Gestión Pública, en

15 Según Decreto Distrital 806 de 2019, la población objetivo del Programa de teletrabajo implementado en entidades y organismos distritales son los servidores públicos del Distrito Capital.

16 16.212 trabajadores, el 50% del total de la planta del Distrito, fueron enviados a trabajo en casa.

acta No 5 del año 2020, se aprueba modificar las metas finales en 7.237 teletrabajadores¹⁷, con reducción presupuestal a 2.124.000.000\$COP (Comité Sectorial de Gestión y Desempeño Del Sector Gestión Pública Sesión Ordinaria, 2020).

Sobre el beneficio selectivo de priorización a la modalidad del teletrabajo

Frank et Lillian Gilbreth, precursores de los estudios de tiempos y movimientos, a raíz de sus observaciones de efectividad en trabajadores en condición de discapacidad, argumentaban que

[E]l Estado [u organizaciones gubernamentales], los empleadores e ingenieros tenían[tienen] un importante role en contratar empleados con discapacidades (...) [Y deben], para las plazas de trabajo en las organizaciones gubernamentales, proveer [el Estado] entrenamiento vocacional para las personas en condición de discapacidad. (Williams, 2009)

Como síntesis, sugieren que las organizaciones, y más aún la organización estatal, deben administrar la diversidad del talento humano, procurando la inclusión de las personas en condición de discapacidad a la fuerza laboral—e.g., equidad en las oportunidades, trato justo sin discriminación, entrenamiento selectivo, razonable equipamiento del sitio de trabajo (Williams, 2009).

En este mismo sentido, las acciones positivas o mecanismos de inclusión resultan ser herramientas en la administración de la diversidad laboral, evitando la discriminación dentro de las organizaciones. Tarea no sencilla, puesto que la discapacidad cuestiona los principios de libertad, y garantía de los derechos (Seekings, 2013)—i.e., ¿cuál es el balance que se debe tener

¹⁷ De los cuales 5.400 serían implementados en el Plan de Desarrollo 2020-2024: “Un nuevo contrato social y ambiental para el siglo XXI: Plan de Desarrollo Distrital 2020 – 2024”.

entre derechos y libertades de personas discapacitadas versus no-discapacitadas? ¿Cuál es el alcance de las acciones positivas para no generar una discriminación inversa con la población no-discapacitada? Entre otras cuestiones en el mismo espectro.

Lo anterior abre canales de discusión en la Política Pública de Gestión Integral del Talento Humano Distrital, las cuales, para el Programa del Teletrabajo, confluye en el beneficio selectivo: criterios de prioridad, establecido en el Artículo 3° del Decreto Distrital 806 de 2019 emitido por la Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C. El cual responde a una acción de la institucionalidad para la equidad e inclusión social y laboral de aquellos segmentos poblacionales en condición de vulnerabilidad cuya(s) dificultad(es)—de haberla(s)—no le(s) permita(n) laborar de manera presencial en organismos y entidades del Distrito Capital (Decreto Distrital 596, 2013; Decreto Distrital 806, 2019).

Para el nombrado Artículo 3° del Decreto Distrital 806 de diciembre 24 de 2019¹⁸, se entiende que los criterios de prioridad para la selección del teletrabajo vigentes son encontrarse en alguna de las siguientes once condiciones:

(i) Discapacidad. (ii) Movilidad reducida. (iii) Con hijos o padres en situación de discapacidad que requieran su presencia. (iv) Lactantes o gestantes. (v) Con hijos en la etapa de primera infancia—de 0 a 5 años. (vi) Madre o padre cabeza de familia. (vii) Con indicaciones médicas especiales. (viii) En situación de desplazamiento forzado. (ix) Residentes en zonas

¹⁸ A la fecha de expedición del decreto, la ciudad ya contaba con un marco normativo, y beneficios selectivos de priorización para la implementación del teletrabajo en los organismos y entidades públicas del Distrito Capital—Decreto Distrital 596 de 2013 emitido por la Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C.

rurales apartadas. (x) Víctimas de violencia de género, o (xi) Amenazas contra la integridad física. (Decreto Distrital 806, 2019)

Sobre la discapacidad y la discapacidad visual

Pese a que, en varias etapas de este documento hace presencia el concepto del literal a) Discapacidad, primer criterio—en orden de aparición—de prioridad del Decreto Distrital 806 de 2019, no es tema que se quiera o pueda ser expuesto o caracterizado a plenitud bajo el alcance propuesto. Tiene esta—la discapacidad—que ver con la identificación de la otredad en sociedad, los principios mismos de libertad, y garantía de los derechos (Seekings, 2013); de allí que, el tratamiento sea dinámico e histórico, y no siempre de buen recibo por todas las partes interesadas en la discusión—sociedad civil e institucionalidad.

Véase, por ejemplo, apartes de la definición ofrecida por la Convención de Naciones Unidas, adoptada por la Ley 1346 de 2009: “[l]a discapacidad (...) resulta de la interacción entre personas con deficiencias[,] y las barreras debidas a la actitud y al entorno (...).” (Ley 1346, 2009). Para el lector cuidadoso, en un sentido estricto, el preámbulo de la ley citada expone un posible dejo de circularidad—¿‘personas con deficiencias’ equivale a ‘personas con discapacidad’? Dejando el peso del concepto en las ‘barreras debidas a la actitud y al entorno’, tarea que lleva a cabo la Ley 762 del 2002—para la eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad (Ley 762, 2002).

No obstante, el Artículo 1º, de la misma Ley 1346 de 2009, aclara en una definición extensiva: “personas con discapacidad incluyen a [todas] aquellas que tengan deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a largo plazo (...).” (Ley 1346, 2009). ¿Pero qué se puede entender por ‘deficiencias’? Dentro del marco regulatorio de la República de Colombia dos (2) son las alternativas: (i) certificado de discapacidad por parte de la Empresa Prestadora de Salud,

o (ii) calificación de la invalidez cubierto por la Aseguradora de Riesgos Laborales o persona calificada (Ley 1295, 94 C.E.; Ley 361, 1979). Es decir, medicina laboral, como rama de las ciencias médicas, es la encargada de definir el concepto de ‘deficiencia’, no la institucionalidad.

¿Por qué, entonces, es necesaria la certificación de la discapacidad a los ojos de la institucionalidad? Tiene esta que ver con las ya citadas ‘barreras debidas a la actitud y al entorno’, equidad en oportunidades, y en las acciones positivas o mecanismos de inclusión. El Estado colombiano bajo el ala de las políticas de equidad social, ofrece beneficios selectivos de rango transversal a la sociedad—estrategias minimalistas o maximalistas—, por nombrar algunos: el Banco de Productos de Apoyo, conjunto de tecnologías en salud, subsidios, priorización en la selección (Minsalud, 2013).

El problema es doble, primero, las políticas de equidad social en ocasiones pueden llegar a parecer injustas; y segundo, para los beneficios selectivos o dirigidos, se requiere que la población objetivo sea certificada o testeada en el cumplimiento de la selectividad. Pero nada obsta que, ante un Estado Social de Derecho, “(...) las personas con deficiencias no [sean] víctimas de sus propias discapacidades, [y es] la sociedad (...) responsable de mejorar su autonomía y garantizar sus derechos” (Seekings, 2013).

El asunto, ‘mejorar la autonomía y garantizar los derechos’, por diversos y reconocidos motivos, no es posible mediante un tratamiento simétrico. El enfoque diferencial, por su parte, abarca desde la comunicación al diseño universal de productos, entornos, programas y servicios, según el tipo de deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a largo plazo (Minsalud, 2013). Esto es, otra manera de aludir a la complejidad.

Para el caso de las personas con deficiencias visuales—sensoriales, todo lo arriba referido aplica, y el énfasis se traslada al acceso a la información y a la comunicación. Puntualmente, en

la modalidad del teletrabajo, como es sabido, la interfaz de cualesquiera sistemas operativos es mayormente *graphics-oriented* (Washington.edu, 2021). Por tanto, es el individuo mismo, otras deficiencias que pueda sobrellevar, y el grado de agudeza de la discapacidad o invalidez visual, quienes en últimas determinan las barreras, las tecnologías de accesibilidad, el hardware o software asociados.

En cuanto a software, entonces, la confianza gira en torno a las sendas características de accesibilidad que ofrecen los distintos tipos de sistemas operativos—encargados de la comunicación entre hardware, aplicaciones, y usuarios. Por ejemplo, en una revisión sucinta, el sistema operativo macOS ofrece (i) *captioning and audio descriptions* durante la reproducción de videos; (ii) *VoiceOver*, lector de pantalla el cual permite al usuario interactuar mediante comandos de voz con los objetos de las aplicaciones e interfaz; (iii) *display Customization*, incluye textos resaltados, contraste en el cursor, reducción de transparencia, modo nocturno, reducción de inercia, medios alternos del cursor;(iv) *Keyboard customization*, configuración del teclado; (v) *multimode alerts*, alertas visuales; (vi) *speech*, lector de texto; y, (vii) *Guided Access*, útil para mantener la diligencia en personas con autismo, problemas de atención, u otras deficiencias sensoriales¹⁹ (Apple, 2021).

Similar performance ofrece el sistema operativo de Microsoft Windows²⁰; y en un nivel básico el sistema operativo Linux bajo licencia de software libre, para su interfaz gráfica GNOME—i.e., *keyboard customization, display customization, multimode alerts, read/screen magnification application, braille output software* (Washington.edu, 2021). Inclusive, el

¹⁹ Para mayor información visitar el *Apple Accessibility website*.

²⁰ Para mayor información visitar el *Microsoft Accessibility website*.

Ministerio de Tecnologías de la Información y las comunicaciones de la República de Colombia proporciona softwares—e.g., lectores de pantalla, y magnificadores de texto—con descarga gratuita a nivel nacional (Minsalud, 2013).

En relación con el desarrollo de hardware o periféricos para personas con discapacidad o no—pudiendo ser indistintos, constituye un universo por sí mismo fuera del alcance de esta investigación.

De la acción sin daño en la investigación

Ahora, uno de los mayores propósitos de la política social es evaluar el impacto social en la vida de las personas a la cual va dirigida (Dickens, 2009). Donde, en la mayoría de las ocasiones, los efectos imprevisibles de la implementación sólo son notorios *ex post*—algunos de ellos, de profunda repercusión sobre las comunidades objetivo.

En confirmación a esta dinámica, el propósito de la acción sin daño es evitar exponer a las personas beneficiarias, para el caso: de acciones positivas, y su contexto, a un mayor riesgo—efectos negativos—tras la acción o intervención (Martial et al., 2018). Después de todo, el qué hacer ontológico de las políticas sociales es mejorar las condiciones de bienestar en las poblaciones a las cuales se dirigen, no agravarlas.

Por lo mismo, el principio de acción sin daño aplica en todos los contextos e intervenciones de la política social, y le concierne a cada miembro de la organización—a la gerencia social misma. Permitiendo *per se* abordar temas de género, enfoque diferencial, en derechos y medio ambiente, entre otros. El quid, entonces, radica en prever los efectos negativos.

En la selección de la correcta bola de cristal, desde la perspectiva administrativa de los investigadores, una vez formulada la política pública, la acción sin daño recae mayormente en el resorte de la dirección estratégica y planeación en la organización—administración del riesgo de

la implementación. Por consiguiente, para el caso de la Política Pública del Talento Humano, PPGITHD, es en las fases de identificación y análisis del riesgo, máxime, donde la acción sin daño debe ser tenida en cuenta como factor de evaluación para la toma de decisiones sobre la política en cuestión.

Como ya se dijo, la acción sin daño aplica en todos los contextos e intervenciones de la política social. En coherencia, aplica al beneficio selectivo de priorización—Artículo 3°. Criterios de prioridad, literal a) Discapacidad, del Decreto Distrital 806 de 2019 emitido por la Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C.

Con esto, es el reconocimiento del enfoque de la acción sin daño en los procesos de formación e implementación de los beneficios selectivos en las Políticas Públicas dirigidas al talento humano en condición de discapacidad en los organismos y entidades públicas del Distrito Capital, uno de los objetivos de la presente investigación.

Del monitoreo externo a la Política Pública de Gestión Integral del Talento Humano Distrital como herramienta de control ciudadano

Los tres métodos básicos del control de procesos son: (i) control *ex post* o retroalimentación, (ii) control concurrente, y (iii) control *ex ante* o prospectivo (Williams, 2009). Las organizaciones competitivas, indistinto de su razón social, hacen uso de ellos—en ocasiones, unitariamente o en conjunto—según las necesidades y criticidad de los procesos.

Desde la perspectiva administrativa, se condensa en una frase: no hay administración sin control. Por supuesto, el control es todo un proceso por sí mismo, el cual, en una sobresimplificación con fines hermenéuticos, comprende dos etapas: (i) monitoreo y (i) respuesta—correctiva o no; tanto como la tolerancia del proceso lo permita, o la administración lo avale.

Desde luego, cada monitoreo—como cada proceso—es único en una forma u otra. A su vez, cada esquema de monitoreo aporta entonces sus ventajas y/o desventajas dependiendo de flujo del proceso en sí, y del tipo de monitoreo. Las políticas públicas, por su dinamismo y complejidad intrínseca, requieren—desde la óptica de los procesos—de la unión de los tres métodos básicos de control en el flujo del proceso. Esto con el fin, con respecto al monitoreo, de debilitar sus desventajas individuales y maximizar sus ventajas colectivas—i.e., detectar tempranamente fallas o aciertos en la utilización, disponibilidad o capacidad, sean en formación o implementación.

Puesto que la política pública es modelada como un proceso continuo semi-circular, el monitoreo puede llegar a llevarse a cabo en cualesquier puntos de referencia de la línea base. Generalmente, toma lugar tanto después de (i) la identificación de los problemas o necesidades a resolver, de la (ii) toma de decisiones sobre los problemas que se abordan, y el (iii) diseño y configuración de la política; como previo a la (iv) toma de decisiones sobre la política en cuestión. Esta última, la que hace el modelado de la política pública semi-circular. Las partes interesadas y encargados pueden considerar la culminación o cierre de la política pública en evaluación, dando cesación al proceso continuo.

Este hecho habla de la importancia del monitoreo en la toma de decisiones sobre la política pública, y en últimas, más importante, en como se afecta el curso de acción en las comunidades a las cuales se dirige. La toma racional de decisiones bajo un modelo de gestión de lo público—al menos en teoría—no es opcional, y tiene necesariamente impacto en la social. Lo cual conlleva a una afirmación de la administración por procesos: la manera como la organización define la calidad en sus procesos afecta los métodos y medidas en el control de estos

Para el caso de los organismos y entidades públicas del Distrito Capital, buscan—en su definición de calidad—generar valor en lo público mediante el performance en sus operaciones internas, trasladando los objetivos de la organización a medidas de rendimiento. Por supuesto, no dice esto que siempre se logre; no obstante, es la definición de calidad que persigue la organización, conformada por los organismos y entidades públicas del Distrito Capital.

La función del control interno es aplicar herramientas de gestión a los métodos y medidas de excelencia, valor, en conformidad con las metas y objetivos—es decir, la definición de calidad. Las cuales permiten identificar desviaciones de los procesos y procedimientos conexos. Dentro de las técnicas de control interno está la rendición de cuentas, y aquellas que señale el Modelo Estándar de Control Interno, MECI, cuyo actuar forma parte del Modelo Integrado de Planeación y Gestión. El MECI se compone de dos (2) módulos y un eje transversal; el módulo uno tiene por nombre: módulo de control, planeación y gestión; que se divide en tres componentes: (i) talento humano, (ii) direccionamiento estratégico, (iii) administración de riesgo. El módulo dos lleva por nombre: control de evaluación y seguimiento, que se divide en tres componentes: (i) auditoría interna, (ii) planes de mejoramiento. Y el eje transversal de información y comunicación (MinCiencias, 2021).

Por la robustez del aparato de control interno quizá no sea elemental notar: existen otras posibilidades en el control de los procesos. Si la organización no se delimita a un modelo de sistema cerrado—como hasta ahora se presentó—, sino abierto con interacciones al exterior, se tendrían cuatro (4) posibles estados, tipos de monitoreo o control: (i) sin control o monitoreo alguno, (ii) con control y monitoreo interno, (iii) con control y monitoreo externo, y (iv) con control y monitoreo tanto interno como externo, i.e., mixto.

Ahora, si se tiene en cuenta que en una evaluación *ex ante*, por su naturaleza diagnóstica, no siempre se cuenta con la suficiente información; en un monitoreo concurrente, por su parte, con múltiple información; y en la evaluación *ex post* con potencial información desactualizada. El ideal—más cuando se cuenta con la complejidad humana en la toma de datos—es que, cuando los procesos en sus salidas lo demanden, el método de control y monitoreo consecuente no se lleven a cabo por un único actor.

En el caso de la Política Pública de Gestión Integral del Talento Humano Distrital, vigencia 2020-2030, el propósito es “[g]estionar el potencial del talento humano de la administración distrital, como factor estratégico para generar valor en lo público y contribuir al desarrollo de la ciudad, creando confianza y legitimidad en su accionar”²¹(Distrital, 2019a). Objetivo ambicioso que prevé impacto transversal en la sociedad, y una real diferencia directa para el talento humano al cual va dirigido.

Esperan, a su vez, para el programa del teletrabajo metas finales en 7.237 teletrabajadores²² (Comité Sectorial de Gestión y Desempeño Del Sector Gestión Pública Sesión Ordinaria, 2020). O lo que es lo mismo, se cuenta con las variables o categorías a controlar en el proceso. Y con indicador de análisis, el Índice de Medición del Programa de Teletrabajo implementado en entidades y organismos distritales.

La discusión se sucede en como un indicador sin análisis representa un dato no procesado, luego no constituye información. Y en el hecho de que la ciudad cuenta con un marco

21 La PPGITHD converge con: la Política Pública Distrital de Transparencia, Integridad y No Tolerancia con la Corrupción (Documento CONPES No. 01 de 2019), y la Política Pública Distrital de Servicio al Ciudadano (Documento CONPES No. 03 de 2019).

22 De los cuales 5.400 serían implementados en el Plan de Desarrollo 2020-2024: “Un nuevo contrato social y ambiental para el siglo XXI: Plan de Desarrollo Distrital 2020 – 2024”.

normativo para la implementación del teletrabajo que data del 2013—Decreto Distrital 596 de 2013 emitido por la Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C. Dando una ventana de tiempo de cerca de una década—a la fecha de esta investigación—para la implementación de la modalidad.

Al finalizar la vigencia 2020, el número de organismos y entidades en adopción definitiva nueve (37) entidades, en autoevaluación dos (2) entidades—incluyendo al IDR, en compromiso institucional cinco (5), en prueba piloto (9) para un total de cincuenta y tres (53) organismos y entidades públicas del Distrito Capital. Con el agravante de que—dentro del marco normativo de la modalidad—se ofrecen beneficios selectivos para segmentos de población vulnerable. Población que incluye la Política Pública PPGITHD, 2020-2030, dentro de sus objetivos específicos de equidad e inclusión laboral.

En síntesis, o los datos recabados en el flujo del proceso por la organización no están siendo útiles para la celeridad en la implementación y la toma de decisiones—sea por su falta de precisión, completud, relevancia, o disponibilidad. O, existe una falla en el proceso que no está siendo detectada en el procesamiento de los indicadores. O, se están presentando fallas conjuntas en los datos, la adquisición, y el procesamiento en la organización que el control interno no percibe. Razones suficientes para un monitoreo externo a la implementación de la modalidad como herramienta de control ciudadano.

Metodología

De los escenarios posibles en la investigación

Desde el punto de vista de una lógica bivalente, con las cuatro componentes pilares antes mencionados, el monitoreo propuesto se configura de manera completa y consistente, ver tablas de verdad anexas, en 2⁴ escenarios o mundos posibles (Butler, 2010)—i.e., por una parte, en el escenario ideal el recurso humano cumple todas y cada una de (i) las condiciones de acceso a la

modalidad, (ii) recibe el beneficio selectivo de priorización, (iii) se encuentra(n) en al menos un criterio de prioridad, y (iv) la organización realiza de forma idónea sus funciones administrativas en la implementación; por el contrario, en el peor escenario, se recibe el beneficio selectivo de priorización sin estar en ninguno de los criterios de prioridad.

Una vez allí, y en virtud de evitar reducir la complejidad en demerito de la investigación, las categorías de acceso a la modalidad, y funciones administrativas de organización se despliegan en sus correspondientes subcategorías²³: (i) beneficio selectivo de priorización, (ii) criterio(s) de prioridad, (iii) disponibilidad, (iv) planeación, (v) desarrollo e (vi) implementación—ver tablas de verdad anexas—para un arreglo, nuevamente, que configura de manera completa y consistente 2⁶ escenarios o mundos posibles (Butler, 2010).

Acto seguido, mediante el principio de buena fe y la confianza ciudadana en el proceso de gestión de las instituciones públicas, los investigadores suponen que la institucionalidad junto a los organismos y entidades públicas del Distrito Capital llevan a cabo los procesos de planeación, desarrollo, implementación y control de la modalidad del teletrabajo—o si se quiere los propios del modelo MIPG—de manera efectiva e idónea; sin perder de vista los problemas o necesidades identificadas por la Política Pública del Talento Humano Distrital, PPGITHD—i.e., “las prácticas y procesos que adelantan las entidades públicas [desempeño institucional] (...) generan valor público” (Morales, 2020).

Bajo este supuesto, el presente y cualquier otro monitoreo externo que se lleve a cabo usando esta metodología resulta de carácter retrogrado, con necesaria conclusión: lecciones

23 El aislamiento preventivo obligatorio junto a la suposición de voluntad e idoneidad de el(los) postulante(s) descarta las subcategorías de (i) voluntariedad, (ii) universalidad, e (iii) idoneidad.

aprendidas, experiencias exitosas o buenas prácticas. Se adelanta, no es el caso para la entidad intervenida.

Del ideal escenario posible de la investigación

En el supuesto escenario ideal posible bajo el cual se esquematiza el presente monitoreo—desempeño institucional generando valor en lo público—se tendría que afirmar que:

- (i) La institucionalidad junto a el(los) organismo(s) o entidad(es) públicas del Distrito Capital de el(los) postulante(s) garantiza(n) los procesos de solicitud, respuesta, y selección de la modalidad.
- (ii) El(los) postulante(s) sujeto(s) de estudios solicita(n)—formalmente—acceder a la modalidad del teletrabajo en el(los) organismo(s) o entidad(es) públicas del Distrito Capital a la cual pertenece(n)
- (iii) El(los) postulante(s) se encuentra(n) en el criterio de prioridad: discapacidad, y solicita(n) acceder a la modalidad del teletrabajo en el(los) organismo(s) o entidad(es) públicas del Distrito Capital a la cual pertenece(n).
- (iv) El(los) postulante(s) consigue(n) demostrar ante la organización que se encuentra(n) en el criterio de prioridad: discapacidad, y es(son) priorizado(s) a la selección de la modalidad del teletrabajo en el(los) organismo(s) o entidad(es) públicas del Distrito Capital a la cual pertenece(n).
- (v) En el marco de la vigencia de Política Pública del Talento Humano PPGITHD, existe(n) uno o más postulantes en condición de discapacidad cumple(n) las condiciones de acceso: (i) voluntariedad, (ii) universalidad e (iii) idoneidad para solicitar el teletrabajo como modalidad de organización laboral.

- (vi) El(los) cargo(s) de el(los) postulante(s) cumple(n) la condición de acceso:
disponibilidad, para optar por la modalidad del teletrabajo en los organismos y entidades públicas del Distrito Capital.
- (vii) El(los) organismo(s) o entidad(es) públicas del Distrito Capital de el(los) postulante(s), efectúa(n) los procesos de planeación, implementación, desarrollo y control de la modalidad del teletrabajo de manera ética y socialmente responsable.
- (viii) El(los) organismo(s) o entidad(es) públicas del Distrito Capital de el(los) postulante(s) efectúa(n) los procesos de planeación, implementación, desarrollo y control de la modalidad del teletrabajo teniendo en cuenta la gerencia de la cultura organizacional, y el cambio en la organización.
- (ix) El(los) organismo(s) o entidad(es) públicas del Distrito Capital de el(los) postulante(s) efectúa(n) los procesos de planeación de la modalidad del teletrabajo de manera efectiva e idónea.
- (x) En el(los) organismo(s) o entidad(es) públicas del Distrito Capital de el(los) postulante(s), la(las) administración(es) en turno cuenta(n) con los estudios, presupuesto, y personal para la toma racional de decisiones en la implementación del teletrabajo.
- (xi) La efectiva implementación de la modalidad del teletrabajo en el(los) organismo(s) o entidad(es) públicas del Distrito Capital de el(los) postulante(s) aporta a la consecución de los objetivos estratégicos de la organización.
- (xii) La implementación de la modalidad del teletrabajo en el(los) organismo(s) o entidad(es) públicas del Distrito Capital de el(los) postulante(s) modifica la estructura de la organización.

- (xiii) El(los) organismo(s) o entidad(es) públicas del Distrito Capital de el(los) postulante(s), en el proceso de implementación de la modalidad del teletrabajo, efectúa(n) la gerencia del talento humano en la organización de manera efectiva e idónea.
- (xiv) La institucionalidad ha liderado efectivamente la implementación de la modalidad del teletrabajo en el(los) organismo(s) o entidad(es) públicas del Distrito Capital de el(los) postulante(s).
- (xv) El(los) organismo(s) o entidad(es) del Distrito Capital de el(los) postulante(s), en el proceso de implementación de la modalidad del teletrabajo, efectúa(n) la gerencia de las comunicaciones en la organización de manera efectiva e idónea.
- (xvi) El(los) organismo(s) o entidad(es) del Distrito Capital de el(los) postulante(s), en el proceso de implementación de la modalidad del teletrabajo, efectúa(n) la gerencia operacional en la organización de manera efectiva e idónea.

Las anteriores son necesarias, no suficientes, para monitorear la implementación en cualesquiera sea(n) el(los) organismo(s) o entidad(es) del Distrito Capital intervenida(s). Es decir, complementando lo ya dicho, el método o métodos que se seleccione(n) para construir la evidencia empírica deberá(n) tener en cuenta, al menos, el(los) postulante(s), la institucionalidad, el(los) organismo(s) o entidad(es) públicas del Distrito Capital de el(los) postulante(s), organizaciones sociales, el(los) juicios expertos, y la academia. Esto con el fin de conservar la transversalidad del monitoreo, más aún, siendo un monitoreo externo subordinado a la información proporcionada por la(s) entidad(es) intervenida(s).

De la herramienta de monitoreo de políticas gubernamentales en la investigación—

monitoring government policy toolkit

En resumen, el problema que trata la presente investigación es monitorear externamente el proceso de implementación del Programa del Teletrabajo de la Política Pública de Gestión Integral del Talento Humano Distrital, vigencia 2020-2030. Concretamente, al beneficio selectivo de priorización para la población en condición de discapacidad visual mediante estudio de caso en el Instituto Distrital de Recreación y Deporte, IDRDR, con el fin de generar aportes/recomendaciones para el reconocimiento del enfoque de acción sin daño en la implementación de la modalidad.

Para tal fin, se adapta la herramienta de monitoreo de políticas gubernamentales (*monitoring government policy toolkit*) al ejercicio de la gerencia social. Teniendo en cuenta la gestión deficiente del potencial del talento humano en los organismo y entidades del Distrito Capital, y un acercamiento al monitoreo de la política pública mediante lectura crítica de la normatividad institucional y de la entidad pública del Distrito Capital a intervenir, i.e., IDRDR.

Las etapas que propone la herramienta de monitoreo para el monitoreo de las políticas gubernamentales son (i) identificar el problema a resolver, (ii) ver las causas del problema, (iii) desarrollar un acercamiento al monitoreo, (iv) encontrar cuáles políticas públicas están afectando el problema, (v) seleccionar la política pública a monitorear, (vi) caracterizar las partes interesadas, (vii) trabajar con la población, (viii) formar un equipo de monitoreo, (ix) interpretar la política pública, (x) establecer los objetivos que guiarán las actividades de monitoreo, (xi) establecer cuál documentación de referencia es necesaria, (xii) establecer la distribución del presupuesto de la política pública, (xiv) ver cuánto se está ejecutando, (xv) seleccionar los instrumentos para reunir la documentación, (xvi) crear los documentos para reunir la

documentación, (xvii) reunir la información, (xviii) analizar los resultados, (xix) crear las recomendaciones.

Las políticas públicas que afectan el problema—identificadas por los autores—son: (i) Política Pública de Gestión Integral del Talento Humano Distrital, (ii) Política Pública Distrital de Transparencia, Integridad y No Tolerancia con la Corrupción, (iii) Política Pública Distrital de Servicio al Ciudadano (Documento CONPES No. 03 de 2019). Consecuentemente, se selecciona monitorear la Políticas Pública de Gestión Integral del Talento Humano Distrital, vigencia 2020-2030.

En la caracterización de las partes interesadas en la política pública, se tiene que: el Distrito Capital cuenta con setenta y dos (72) organismos y entidades públicas—incluyendo fondos de desarrollo local—, en las cuales laboraban, antes de la crisis sanitaria, un total de 71.903 personas con la calidad de contratistas de apoyo a la gestión, y 30.280 en empleos permanentes (Análítica de Datos Del Talento Humano de Bogotá: Tablero de Control Del Empleo Público, 2021). No obstante, en cifras al 31 de marzo de 2021, se tiene 22.895 personas con la calidad de contratistas de apoyo a la gestión, y 23.671 en empleos permanentes. En cuanto a el organismo intervenido, Instituto Distrital IDR, cuenta este—para la misma fecha—con 1.118 contratistas, 261 en empleo permanente.

En cuanto al talento humano—como ya se citó—en el Instituto Distrital de Recreación y Deporte, las solicitudes a la modalidad del teletrabajo ascienden al 2.4% de la potencial población teletrabajable. Todas las solicitudes manifiestan estar en alguna condición de los criterios de prioridad—objeto del beneficio selectivo de priorización.

La institucionalidad, por su parte, comprende a (i) la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá, (ii) el Departamento Administrativo Distrital del Servicio Civil, y a la (iii)

normatividad asociada en al proceso de implementación de la modalidad. Para las partes interesadas se tiene en cuenta la (i) Central Unitaria de Trabajadores CUT-sección Bogotá, (ii) la Asociación Sindical de Empleados Públicos del Instituto Distrital de Recreación y Deporte, (iii) experta en género, y (iv) experto(a) en riesgos laborales.

En el trabajo de campo con la población objetivo—estudio de caso, selección por conveniencia, la presente investigación lo lleva a cabo mediante entrevista semiestructurada remota; y evaluación en riesgos laborales, por la experta en riesgos laborales, en la residencia del postulante a la modalidad sujeto de estudio.

En cuanto a la formación del equipo de monitoreo, no se contó con el ideal de un equipo multidisciplinario de monitoreo, ni con financiación externa a los recursos propios de los autores. No obstante, ante esta carencia, con la deconstrucción del discurso de la institucionalidad—ver Anexo 1—los autores proponen abordar las esferas administrativas, jurídicas, y sociales de manera analítica en la estructura lógica del discurso—para una mayor exposición, ver el respectivo literal en el presente documento.

En la interpretación de la política pública, se remite al lector al literal Sobre la Política Pública de Gestión Integral del Talento Humano y el Programa del Teletrabajo. En este apartado, se define el cómo, el porqué y el para qué de la política pública. Además se establecen los objetivos que guían las actividades de monitoreo—i.e., calidad de vida del talento humano distrital, programa del teletrabajo, modelo de gestión de lo público, beneficio selectivo de priorización a la modalidad, de la acción sin daño, e igualdad e inclusión.

Las Tabla 2: cronología jurídica por parte de la institucionalidad y la entidad intervenida—IDRD, sintetiza la documentación de referencia, considerada necesaria por los investigadores. Además de las referencias citadas en el presente documento.

Como indicador, y línea base, se tiene el Índice de Medición del Programa de Teletrabajo implementado en entidades y organismos distritales—ver respectivo literal. La meta final esperada, al año 2020, es de 1350 teletrabajadores²⁴. Y al 2030, de 4850 teletrabajadores; con inversión final, para el mismo año, de 80.452.000.000\$COP. Durante la reunión del Comité Sectorial de Gestión y Desempeño del Sector Gestión Pública, en acta No 5 del año 2020, se aprueba modificar las metas finales en 7.237 teletrabajadores²⁵, con reducción presupuestal a 2.124.000.000\$COP—siendo esta, al 2021, la distribución del presupuesto de la política pública.

La política pública está siendo financiada con recursos de funcionamiento e inversión de cada uno de los organismo y entidades públicas del Distrito Capital. Cuánto se está ejecutando, queda afuera del alcance de esta investigación.

Los instrumentos para reunir la documentación²⁶, en lo que atañe a la institucionalidad—i.e., Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá, Departamento Administrativo del Servicio Civil Distrital, Instituto Distrital de Recreación y Deporte, cabeza del sector del IDRD—se efectúan mediante sendos derechos de petición. Ya el abordaje al postulante sujeto de

Según Decreto Distrital 806 de 2019, la población objetivo del Programa de teletrabajo implementado en entidades y organismos distritales son los servidores públicos del Distrito Capital.

²⁵ De los cuales 5.400 serían implementados en el Plan de Desarrollo 2020-2024: “Un nuevo contrato social y ambiental para el siglo XXI: Plan de Desarrollo Distrital 2020 – 2024”.

²⁶ Para el caso puntual, a partir de la estructura lógica del discurso y la matriz de operacionalización—Anexo 1 y 2, respectivamente—se generan 683 preguntas en total. Incluyendo preguntas para el(los) postulante(s), la institucionalidad, el(los) organismo(s) o entidad(es) públicas del Distrito Capital de el(los) postulante(s), organizaciones sociales, el(los) juicios expertos, y la academia. Posterior a la validación del instrumento, siguiendo las recomendaciones de los revisores: Dr. Carlos Zorro Sánchez y Dr. Jairo Enrique Santander, se clasifican las preguntas bajo las etiquetas de ‘esenciales’, 329; ‘útiles, pero no importantes’, 112; y ‘no relevantes’, 242.

Considerando únicamente las etiquetadas como ‘esenciales’, se tiene que: de las 329 preguntas esenciales, 86 son exclusivas para revisión bibliográfica de los investigadores, 102 para el postulante sujeto de estudio, 28 para la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá, 6 para el Departamento Administrativo del Servicio Civil Distrital, 6 para la cabeza del sector, 124 para el IDRD, 28 para la central obrera, 33 para el sindicato base, 8 para el experto de género, e igual número para el experto en riesgos laborales.

estudio, la Central Unitaria de Trabajadores, la Asociación Sindical de la institución intervenida se efectúan mediante sendas entrevistas semiestructuradas. El cuanto al riesgo laboral, se efectúan mediante inspección remota al lugar de residencia del postulante sujeto de estudio—Ver derechos de petición, entrevistas, y diagnóstico de inspección en Anexos 1, 2, 4-22, mismos instrumentos para reunir la documentación.

Por último, el análisis de resultados y las recomendaciones para la institución intervenida, Instituto Distrital IDRD, y la Política Pública PPGITHD, vigencia 2020-2030, se exponen en las correspondientes presentación de resultados, conclusiones y discusiones.

De la estructura lógica del discurso en la investigación

Como la herramienta de monitoreo de políticas gubernamentales señala: monitorear cualesquier políticas públicas requiere—en sus primeras cuatro (4) etapas—(i) identificar el problema a resolver, (ii) ver sus causas, (iii) desarrollar una estrategia de aproximación al monitoreo, (iv) seleccionar qué políticas afectan el problema, (v) seleccionar cuál política monitorear, (vi) obtener la información sobre la política a monitorear, (vii) caracterizar las partes interesadas, (viii) seleccionar un objetivo desde el campo jurídico, (ix) construir un equipo o red de trabajo, (x) interpretar la respectiva política, (xi) establecer los objetivos que guían el monitoreo, (xii) establecer la información que se requiere para el monitoreo, (xiii) seleccionar los indicadores y establecer la línea base de monitoreo de la política en cuestión.

Para los anteriores objetivos, referencia, proponen las siguientes como partes de la herramientas de monitoreo: (i) árbol del problema, (ii) solución del árbol del problema, (iii) identificación de políticas, (iv) ranking de políticas, (v) análisis de partes interesadas, (vi) mapa de las partes interesadas, (vii) acordar una red de trabajo, (viii) generar una cadena de suposiciones, (ix) establecer un calendario de la política, (x) establecer las perspectivas sobre la

política, (xi) compaginar objetivos con la evidencia de implementación, y revisión de información.

La labor de cada una de ellas es, respectivamente: (i) identificación del problema a resolver, con el propósito de ganar entendimiento de la situación; (ii) identificación de las soluciones a corto y largo plazo del problema; (iii) identificación de las políticas que tienen un impacto directo o indirecto en el problema en particular; (iv) comparación de cómo las políticas varían en términos de impacto al problema; (v) identificación y análisis de las partes interesadas en la política; (vi) identificar la posible audiencia y los posibles colaboradores para el monitoreo; (vii) creación de un claro y detallado acuerdo de cooperación de trabajo; (viii) observar en las afirmaciones de los creadores de la política pública cómo la política mejora la vida de las personas y evaluar si dichas afirmaciones son relevantes; (ix) diagramación de un calendario de eventos y actividades de la política en particular; (x) identificación de las posibles cuestiones de monitoreo desde el punto de vista de las poblaciones objetivo; y (xi) especificación de la información que se espera obtener para obtener los objetivos del monitoreo.

La estructura lógica del discurso²⁷—Anexo 1, como herramienta de análisis de argumentos, sustituye las herramientas propuestas por la herramienta de monitoreo gubernamental, teniendo en cuenta que: (i) las causas y efecto pueden ser reescritas como argumentos constituidos por razones y conclusiones; (ii) las soluciones a corto y largo plazo del problema son reescritas como suposiciones; (iii) la identificación de las políticas que tienen un

²⁷ El análisis de argumentos o estructura lógica del discurso no es una herramienta nueva en la solución de problemas—puede rastrearse desde los estudios sobre silogismos de Aristóteles. Es mayormente usada en filosofía, retórica, argumentación, derecho y matemáticas; no obstante, por su naturaleza ligada a los argumentos—formación y evaluación, es potencialmente aplicable a cualesquier ciencias o ramas del saber humano.

impacto directo o indirecto en el problema en particular suponen razones auxiliares en su debido contexto—posible audiencia y posibles oponentes; (iv) igual, para la comparación de cómo las políticas varían en términos de impacto al problema; (v) en la identificación y análisis de las partes interesadas en la política es el contexto quién los dicta; (vi) en la identificación de la posible audiencia y los posibles colaboradores se suscriben al contexto; (vii) en la creación de un claro y detallado acuerdo de cooperación de trabajo—por el número de investigadores—un acuerdo verbal basta; (viii) en la observación de las afirmaciones de los creadores de la política pública de cómo la política mejora la vida de las personas y evalúa si dichas afirmaciones son relevantes se incorporan literales dedicados a las razones y conclusiones de la institucionalidad—e.g., incorporación del principio de acción sin daño; (ix) en la diagramación de un calendario de eventos y actividades de la política en particular son las razones y las razones auxiliares las que dan ruta de trabajo para la revisión bibliográfica de la política; (x) en la identificación de las posibles cuestiones de monitoreo desde el punto de vista de las poblaciones objetivo el encabezado ‘Preliminares para comprobar la hipótesis’ del Anexo 1; y (xi) en la especificación de la información que se espera obtener para obtener los objetivos del monitoreo, son los encabezados—Anexo 1—‘Deducir las implicaciones de las hipótesis’ y los ‘Preliminares para comprobar la hipótesis’ los que cumplen dicho objetivo, para luego traducirse en la matriz de escenarios y la matriz de operacionalización—Anexo 2 y 3, respectivamente.

Sobre el anterior respecto, una acotación es necesaria, es posible prescindir—al menos teóricamente—de un equipo de trabajo multidisciplinario siempre que las razones auxiliares del análisis de la argumentación institucional incluyan axiomas de otras disciplinas interesadas en el discurso institucional—véanse sistemas expertos, e inteligencias artificiales. El problema se

traslada, entonces, a la formación de un discurso consistente; lo cual no siempre se consigue, por discrepancias dogmáticas entre las disciplinas.

El escenario ideal, la formación de un equipo de trabajo. Bajo las condiciones de contexto y alcance. Para la presente, los investigadores mediante uso de lógica informal se aproximan a una estructura del discurso de la institucional—Anexo 1—como herramienta de meta-análisis. A partir de allí, generando hipótesis, deduciendo implicaciones, preliminares para la comprobación, y evaluando las hipótesis mismas. Es decir, la estructura lógica del discurso entrega un beneficio doble, es una herramienta para describir relaciones de causa y efecto; y a su vez, es herramienta de análisis.

Referente a estos dos últimos, el primero, preliminares para la comprobación, se decanta en la matriz de operacionalización—Anexo 2. Y el segundo, evaluación de las hipótesis, en las matrices de argumentación—Anexo 1.

Del estudio de casos como método de investigación

Contextualizando: para el primer periodo del año 2021, el Distrito Capital cuenta con setenta y dos (72) organismos y entidades públicas—incluyendo fondos de desarrollo local—, en las cuales laboraban antes de la crisis sanitaria un total de 71.903 personas con la calidad de contratistas de apoyo a la gestión, y 30.280 en empleos permanentes (Analítica de Datos Del Talento Humano de Bogotá: Tablero de Control Del Empleo Público, 2021). No obstante, en cifras al 31 de marzo de 2021, se tiene 22.895 personas con la calidad de contratistas de apoyo a la gestión, y 23.671 en empleos permanentes.

Con este hecho, y retornando a la suposición del posible e hipotético escenario ideal de desempeño institucional generando valor en lo público, nuevas premisas se suman:

- (i) Bajo los tiempos y alcance de la investigación, es materialmente posible para los investigadores censar uno a uno a todos los empleados funcionarios en criterios de prioridad y condición de discapacidad del Distrito Capital.
- (ii) El(los) postulante(s) funcionario(s) en condición de discapacidad que cumple(n) las condiciones de acceso: (i) voluntariedad, (ii) universalidad e (iii) idoneidad para solicitar la modalidad, autoriza(n) compartir información de carácter reservado en el desarrollo de la investigación.
- (iii) El número de postulantes que aceptan ser parte del estudio es suficiente, relevante, y en un tiempo crítico, para hacer generalizaciones sobre la aplicación del beneficio selectivo de priorización para los funcionarios en condición de discapacidad de los organismos y entidades del Distrito Capital.

Afirmaciones como las anteriores—bajo el contexto—no son posibles. Otras, menos restrictivas, por el contrario, sí pudiesen llegar a ser útiles. Por ejemplo, para el enunciado xvi, usar información de segunda mano: una convocatoria distrital—encuesta electrónica—realizada por medio del Departamento Administrativo del Servicio Civil Distrital, DASCDC, a los funcionarios en condición de discapacidad en la cual se les invite a participar en la investigación, pudiese llegar a ser posible. No obstante, la información obtenida por el DASCDC es de carácter reservado, por la cual dicha institución debe servir de puente para la convocatoria distrital.

Suponiendo que el Departamento Administrativo, DASCDC, otorgue los permisos para la convocatoria distrital, el número de funcionarios que voluntariamente acepten—si existe tal—debe ser estadísticamente suficiente para establecer generalización; además de voluntariamente dar autorización a su hoja de vida, lugar de residencia e historia clínica. De ser, el sentido común dicta que los funcionarios postulantes a la modalidad, cuyo deseo y autorización se mantengan,

dedicarán tiempo de sus labores habituales—ciertamente, tiempo fuera de su horario laboral para participar en la investigación.

El escenario de arriba, aunque menos restrictivo que el enunciado xvi, continúa siendo un posible irreal. Luego, las técnicas estadísticas básicas para la selección de una muestra no modelarán adecuadamente la realidad. En mayor medida el factor humano no lo permite.

Lo cual remite a metodologías acordes que

(...) faciliten la generación y captura de conocimiento en las organizaciones, la reflexión sistemática y colectiva de los equipos de trabajo con el fin de identificar lecciones aprendidas. Estas metodologías incluyen [entre otros] los estudios de caso, *after action reviews*, y los observatorios de Experiencias. (BID, 2011)

En estos parámetros, los investigadores optan por el método de estudio de caso, y la consiguiente selección por conveniencia de un único caso, cuyas características—como se ve en la presentación de resultados—permiten explorar diferentes aspectos, en contexto, del problema de investigación.

De la relevancia del caso para la investigación

Entre los pasos siguientes se encuentra establecer la relevancia del caso para el problema de investigación. Con la previsión de que, por lo general y con sus debidas excepciones posibles, un único caso para un razonamiento mediante ejemplo posiblemente puede no instaurar generalización, pero sí conclusión(es), se tiene que:

El sujeto de estudio postulante a la modalidad, de sexo femenino, funcionario del Instituto Distrital de Recreación y Deporte, IDR, dispuesto a participar en la presente investigación está no solamente en una, sino en varias otras condiciones de vulnerabilidad—según el Artículo 3° del Decreto Distrital 806 de 2019 emitido por la Alcaldía Mayor de Bogotá,

D.C: (i) con discapacidad visual—permanente, (ii) con hijos o padres en situación de discapacidad que requieran su presencia, es (iii) madre o padre cabeza de familia, (iv) con indicaciones médicas especiales—permanentes, (v) en situación de desplazamiento forzado (Decreto Distrital 806, 2019).

A su vez, ha solicitado, voluntariamente, en dos (2) instituciones diferentes, organismos y entidades del Distrito Capital, la modalidad del teletrabajo—años 2016 y 2018. Manifiestando que en ambas solicitudes menciona las condiciones de vulnerabilidad. Y en ambas, no ha obtenido respuesta por las instituciones.

En el mismo hilo conductor, para el año 2016, la Política Pública de Gestión Integral del Talento Humano Distrital aún no se configuraba como una realidad. No obstante, la ciudad ya contaba con reglamentación para la aplicación del teletrabajo en organismos y entidades del Distrito Capital—i.e., Decreto Distrital 596 de 2013 emitido por la Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C. Además de criterios de evaluación para la implementación; el Artículo 9º del decreto en cuestión reza:

Al finalizar el primer año de vigencia del presente decreto, los organismos y entidades que conforman la Administración del Distrito Capital reportarán, al Departamento Administrativo del Servicio Civil, los avances acerca de su puesta en marcha, los beneficios obtenidos, el número de servidores bajo esta modalidad, los indicadores dispuestos y las acciones correctivas que sea necesario aplicar. (Decreto Distrital 596, 2013)

Igualmente, el Decreto Distrital 806 de 2019, el cual deroga el Decreto Distrital 596 de 2013, ambos emitidos por la Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C., obliga en la aprobación y adopción de la modalidad en los organismos y entidades públicas del Distrito Capital: “Las entidades deberán expedir la resolución general en un plazo máximo de seis (6) meses contados a

partir de la fecha de entrada [en vigor] del presente decreto distrital” (Decreto Distrital 806, 2019).

Hecho el paréntesis, para la solicitud del 2018, es de recalcar que el sujeto de estudio no obtiene respuesta formal por parte del Instituto Distrital de Recreación y Deporte, razón por la cual, en respuesta a acción de tutela por el sujeto de estudio interpuesta, el juzgado responde: el IDRDR asegura que el postulante se encuentra ‘priorizado para la selección de la modalidad’.

De una parte, cerca de tres años en estado de priorización crea expectativas en la población intervenida para los cuales el beneficio selectivo no puede dar respuesta. De otra, ocho años—si se cuenta desde el Decreto Distrital 596 de 2013—de lapso para la implementación de la modalidad del teletrabajo por parte del Instituto Distrital de Recreación y Deporte son *drivers* suficientes de accionar, tanto sociales como administrativos, de un monitoreo a la aplicación.

De la institución a intervenir en la investigación—Instituto Distrital de Recreación y Deporte

El Instituto Distrital de Recreación y Deporte, IDRDR, es una entidad distrital de nivel descentralizado, adscrita al Sector de Cultura Recreación y Deporte, cuya cabeza del sector y soporte técnico es la Secretaría Distrital de Cultura Recreación y Deporte. La misión del IDRDR es “[g]enerar y fomentar espacios para la recreación, el deporte, la actividad física y la sostenibilidad de los parques y escenarios, mejorando la calidad de vida, el sentido de pertenencia y la felicidad de los habitantes de Bogotá D.C” (Instituto Distrital de Recreación y Deporte IDRDR, 2017a)

Cuenta con una infraestructura de parques regionales, metropolitanos, zonales, vecinal, de bolsillo y canchas sintéticas bajo su administración. De estos parques, sobresale noventa y

uno (91) parques zonales (Instituto Distrital de Recreación y Deporte IDRDR, 2017b)—uno de ellos a cinco minutos del lugar de residencia del postulante a la modalidad sujeto de estudio.

Sumado a un presupuesto de 374.030.185.000\$COP, el IDRDR tiene dentro de su planta de empleados: 261 funcionarios, y 1.118 contratistas de apoyo a la gestión con corte a abril de 2021 (DASCD, 2021; Instituto Distrital de Recreación y Deportes IDRDR, 2017). De los primeros 261, cinco (5) han hecho solicitudes para la modalidad del teletrabajo, sumado a la solicitud del postulante sujeto de estudio.

Todas las seis (6) solicitudes a la modalidad que se han elevado a la institución son de personas en algún criterio de prioridad—nombres y cargos hacen parte de la información reservada—. De las cuales, (i) dos (2) están en condición de discapacidad, (ii) una (1) con movilidad reducida, y (iii) tres (3) con hijos padres en situación de discapacidad que requieran su presencia.

Presentación de Resultados

Con respecto al escenario ideal posible en el cual se esquematiza el presente monitoreo externo, se tiene que:

- (i) Tanto como los hechos respaldan, es parcialmente cierto que la institucionalidad junto al Instituto Distrital de Recreación y Deporte garantiza los procesos de solicitud, respuesta, y selección de la modalidad.

El Instituto Distrital de Recreación y Deporte, IDRDR, cuenta con oficina de correspondencia, canales de comunicación y un sistema de información que permite la presentación de solicitudes y su trazabilidad en respuesta. No obstante, en respuesta a los tiempos medios de radicación y respuesta—moda, media aritmética—a las solicitudes de

aquellos funcionarios solicitantes a la modalidad, no se obtuvo respuesta, ni por parte del IDR, ni por parte del Departamento Administrativo del Servicio Civil Distrital.

En entrevista realizada de manera remota al postulante sujeto de estudio, el día 16 de marzo del 2021—Anexo 5—manifiesta que no fue debidamente informado por parte del Instituto Distrital IDR de la respuesta al estado de su solicitud a la modalidad. Obteniendo contestación—posterior a una acción de tutela—por medio del juzgado de la situación de su solicitud.

- (ii) Tanto como los hechos respaldan, es una certeza que el postulante sujeto de estudios solicita—formalmente—acceder a la modalidad del teletrabajo en el Instituto Distrital de Recreación y Deporte.

En entrevista realizada de manera remota al postulante sujeto de estudio, el día 16 de marzo del 2021, a la 18:00 hora de inicio-19:32 hora de finalización—con duración real de 92 minutos con 44 segundos²⁸, Anexo 5, el postulante sujeto de estudio manifiesta ser parte de alguno de los organismos o entidades públicas del Distrito Capital, i.e., IDR. Expone copia del oficio de aceptación del cargo—información reservada. E informa que, voluntariamente, solicita en tiempos de vigencia de la reglamentación la modalidad de organización e inclusión del teletrabajo al Instituto Distrital de Recreación y Deporte. Expone copia del radicado de la solicitud—solicitud formal a la organización—información reservada.

²⁸ Se emplearon dos equipos de computo junto a las aplicaciones: Microsoft Word®, Microsoft Excel®; los buscadores: Google Chrome, Safari; y la plataforma de video comunicación: Google meet.

(iii) Tanto como los hechos respaldan, es una certeza que el postulante sujeto de estudios se encuentra en al menos uno de los criterios de prioridad; sumado a esto, consigue demostrar que se encuentra en uno o más de dichos criterios.

En entrevista realizada de manera remota al postulante sujeto de estudio, el día 16 de marzo del 2021—Anexo 5—se extrae que su condición de discapacidad no representa inversión por parte de la entidad porque los costos de dotación fueron asumidos por el mismo para poder optar a la plaza de teletrabajo, y añade:

En comunión al Artículo 3° del Decreto Distrital 806 de 2019 emitido por la Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C., el postulante sujeto de estudio manifiesta estar en condición de discapacidad visual, y certifica mediante concepto de medicina laboral—i.e., pérdida de la capacidad laboral con porcentaje del 33.6%, ratificada el día 19 de abril de 2021.

En comunión al Artículo 3° del Decreto Distrital 806 de 2019 emitido por la Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C., el postulante sujeto de estudio manifiesta estar en la condición ‘con hijos o padres en situación de discapacidad que requieren su presencia’. Por una parte, el hijo del postulante cuenta con diagnóstico de junta médica de discapacidad cognitiva de tipo degenerativo—esquizofrenia, requiriendo asistencia diaria para seguimiento y control de la enfermedad. Por otra, la madre del sujeto de estudio se encuentra en tratamiento y diagnóstico con síntomas de pérdida de memoria y orientación.

En comunión al Artículo 3° del Decreto Distrital 806 de 2019 emitido por la Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C., el postulante sujeto de estudio manifiesta ser ‘madre o padre cabeza de familia’, con cuatro personas—incluyéndose—a su cargo, con único ingreso generado por su labor como funcionario, devenido al 50% por ciento, producto de un crédito para adecuación de vivienda. Se acepta partiendo del principio de buena fe.

En comunión al Artículo 3° del Decreto Distrital 806 de 2019 emitido por la Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C., el postulante sujeto de estudio manifiesta estar en condición ‘con indicaciones médicas especiales’, de las cuales se resalta: (i) utilizar gafas permanentemente, (ii) no realizar tareas de lectura por tiempos prolongados, (iii) movilizarse a velocidades bajas en la ciudad—recomendaciones ratificadas por optómetra tratante de la EPS el día 19 de abril de 2021.

En comunión al Artículo 3° del Decreto Distrital 806 de 2019 emitido por la Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C., el postulante sujeto de estudio manifiesta estar en situación de desplazamiento forzado—dos veces desplazados padres e hijo. Expone el reconocimiento de la condición por parte de la Unidad para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas.

Al respecto de la discapacidad, en entrevista realizada de manera remota a la gerente social experta en género Ana María Parra, el día 16 de marzo del 2021, 18:51 hora de inicio-20:13 hora de finalización—con duración real de 82 minutos con 37 segundos²⁹—Anexo 8—señala como el Estado y sus entes públicos deben ser protectores y garantes de los derechos humanos de los funcionarios, quienes no por su etiqueta de funcionarios públicos pierden su condición de ciudadanos.

Además de que el teletrabajo puede promover la discriminación a las personas en condición de discapacidad por la explotación de las condiciones de vulnerabilidad porque encubre los abusos, los segrega y aleja de los espacios de justicia. El empleo público sin enfoque de género y sin enfoque diferencial promueve la disgregación de las personas en condiciones de discapacidad. La perspectiva de género debe cerrar esas brechas, como la PPGITHD dicta; sin

29 Se emplearon dos equipos de computo junto a las aplicaciones: Microsoft Word®, Microsoft Excel®; los buscadores: Google Chrome, Safari; y la plataforma de video comunicación: Google meet.

embargo, es en la aplicación donde se desnaturalizan los objetivos de la política pública. El teletrabajo debe evaluar la asignación de labores de manera diferencial en cada caso de vulnerabilidad, garantizando el descanso de los trabajadores para un correcto servicio al ciudadano. Existiría problemas psicosociales en los servidores públicos reflejados en enfermedades a cargo del sistema de salud.

Por su parte, en entrevista realizada de manera remota al encargado de seguridad y salud del trabajo de la sección Bogotá Fernando Castro, el día 19 de abril del 2021, 11:00 hora de inicio- 11:49 hora de finalización—con duración real de 49 minutos con 24 segundos³⁰—Anexo 7—se extrae: El teletrabajo está reglamentado, y la Central Unitaria de Trabajadores CUT promueve el teletrabajo para trabajadores en condiciones vulnerables, siempre que se instaure conforme a lo establecido en la normatividad—desde el año 2016, las organizaciones laborales por medio de las negociaciones promueven la implementación del teletrabajo para funcionarios con condiciones vulnerables. Advierten: en aquellos casos que no exista una condición de vulnerabilidad no se promueve, aduciendo perder la conexión con la organización.

(iv) Tanto como los hechos respaldan, es cierto que el postulante sujeto de estudio es priorizado a la selección de la modalidad del teletrabajo en Instituto Distrital de Recreación y Deporte.

En entrevista realizada de manera remota al postulante sujeto de estudio, el día 16 de marzo del 2021—Anexo 5—manifiesta como mediante respuesta a acción de tutela, el Instituto

30 Se emplearon dos equipos de computo junto a las aplicaciones: Microsoft Word®, Microsoft Excel®; los buscadores: Google Chrome, Safari; y la plataforma de video comunicación: Google meet.

Distrital IDRDR informa al juzgado que el solicitante se encuentra priorizado para prueba piloto en el 2019—información reservada.

- (v) Tanto como los hechos respaldan, en el marco de la vigencia de Política Pública del Talento Humano PPGITHD, es cierto que existe uno o más postulantes en el IDRDR en condición de discapacidad que cumple(n) las condiciones de acceso: (i) universalidad, (ii) voluntariedad e (iii) idoneidad para solicitar el teletrabajo como modalidad de organización laboral.

Si se supone—bajo el principio de buena fe—que la universalidad no está en duda, y se tiene en cuenta los hallazgos del literal (ii) de este encabezado—certeza de la solicitud a la modalidad, queda por demostrar la idoneidad para solicitar la modalidad. Para lo cual se da por certeza que la institucionalidad junto a la entidad del postulante garantiza la imparcialidad en los procesos de evaluación del desempeño laboral.

Y, puesto que la modalidad no está implementada en la institución intervenida, la manera de abordar la idoneidad se da bajo un razonamiento por analogía—i.e., la modalidad de trabajo en casa comparte similitudes relevantes—referente a la idoneidad—con la modalidad de organización e inclusión laboral del teletrabajo.

En entrevista realizada de manera remota al postulante sujeto de estudio, el día 16 de marzo del 2021, expone última evaluación de desempeño—bajo la modalidad del trabajo en casa—resaltando su desempeño: 98 sobre 100. Y manifiesta no haber recibido queja de su desempeño laboral, o haber pasado por procesos disciplinarios, o tener alguna nota en la evaluación de desempeño—información reservada.

Sumado a esto, mediante derecho de petición al IDRDR, radicado No. 20213000032651, fecha de respuesta en marzo 03 de 2021—Anexo 14—, conteniendo cuatro folios, se extrae (...)

A la fecha en promedio el 80% de los funcionarios y colaboradores se encuentran en modalidad de trabajo en casa y alternancia, y el 20% en presencialidad específicamente en el programa de ciclovía, actividad física y administración de parques y escenarios. El sujeto de estudio no forma parte de alguna de estas últimas dependencias.

En respuesta al radicado No. 20213100055561, abril 04 de 2021, conteniendo ocho folios, el IDRDR informa: A la fecha, se han priorizado seis (6) solicitudes de funcionarios interesados en participar como Teletrabajadores. Extrapolando el principio de buena fe y la anterior exposición sobre el sujeto de estudio, hay seis candidatos idóneos postulando voluntariamente a la modalidad en el IDRDR.

(vi) Tanto como los hechos respaldan, no es cierto que el cargo del postulante sujeto de estudio cumple la condición de acceso: disponibilidad, para optar por la modalidad del teletrabajo en el Instituto Distrital de Recreación y Deporte.

Mediante derecho de petición al IDRDR, radicado No. 20213000032651, fecha de respuesta en marzo 03 de 2021—Anexo 14—, conteniendo cuatro folios, se extrae: A la fecha, no se encuentran funcionarios de la planta del IDRDR en la modalidad de Teletrabajo, ya que[,] con el acompañamiento de la Dirección Institucional de Desarrollo Institucional de la Secretaría General, de la Alcaldía Mayor, se está revisando el procedimiento para implementación y adopción de esta modalidad, al interior de cada Sector y Entidad de la Administración (...) A la fecha en promedio el 80% de los funcionarios y colaboradores se encuentran en modalidad de trabajo en casa y alternancia, y el 20% en presencialidad específicamente en el programa de ciclovía, actividad física y administración de parques y escenarios.

Igualmente, para el IDRDR, con radicado No. 20213100055561, fecha de respuesta: abril 04 de 2021, conteniendo ocho folios, se extrae: (...) el IDRDR se encuentra en el proceso de

adelantar las acciones para la implementación de la modalidad de teletrabajo. Es decir que la entidad aún ha adoptado esta modalidad laboral (...) A la fecha, se han priorizado seis (6) solicitudes de funcionarios interesados en participar como Teletrabajadores (...) No se tiene conocimiento de funcionarios certificados con condición médica especial (...) No se tiene conocimiento de funcionarios certificados en condición de desplazamiento (...) A la fecha no es posible realizar una evaluación de los avances [con] relación a la política de Teletrabajo, en razón a que el IDRD aún se encuentra en fase de implementación de esta modalidad, motivo por el cual no ha realizado los reportes enunciados.

Paralelamente, en entrevista realizada de manera remota al postulante sujeto de estudio, el día 16 de marzo del 2021, manifiesta que en la modalidad de trabajo en casa las funciones y parte contractual de su cargo no se han visto modificadas. Resaltando que en el periodo de trabajo en casa no ha tenido motivo o razón por parte de la gerencia para desplazarse a la sede de la organización. Hechos que se aceptan, siendo que la modalidad de trabajo en casa comparte similitudes relevantes—referente a la disponibilidad—con la modalidad del teletrabajo.

- (vii) Tanto como los hechos respaldan, no es cierto que el Instituto Distrital de Recreación y Deporte efectúe los procesos de planeación, implementación, desarrollo y control de la modalidad del teletrabajo de manera ética y socialmente responsable.

Mediante oficio No 20213100085071, el IDRD informa que, internamente, expidió la Resolución 084 de 2018, misma que no fue aplicada como consecuencia de la derogatoria contenida en la Resolución 573 de 2019—ver Tabla 2: cronología de la implementación. De acuerdo con lo anterior, “no es posible suministrar lo requerido [actas de la sesión mensual del Comité del Teletrabajo y Comité de Gestión Institucional de Desempeño], en razón a que no se

realizó ninguna reunión”. Se infiere que la entidad cuenta desde febrero del 2018 con un marco normativo propio, con tareas y responsables definidos, el cual no cumple.

Lo anterior va en contra del código de integridad distrital—directrices de conducta para empleados-empleadores. El cual promueve la honestidad, respeto, compromiso, justicia y diligencia. Y es aquí, donde se puede deducir que dirigentes y directivos pueden moldear el comportamiento ético de las organizaciones según los principios éticos que apliquen para la toma de decisiones.

Igualmente, no responder a las solicitudes de información de fondo—se indagó sobre le análisis-diagnóstico del impacto ético en la organización, sin respuesta—son barreras de acceso al control ciudadano, lo cual va en contraposición a la política de transparencia, acceso a la información y lucha contra la corrupción.

Las partes interesadas—tenidas en cuenta en la presente—secundan lo anterior:

En entrevista realizada de manera remota al encargado de seguridad y salud del trabajo de la sección Bogotá Fernando Castro— Anexo 7—se extrae que, tanto en la modalidad del trabajo en casa como en la modalidad del teletrabajo, el trabajador asume todos los costos, liberando la ejecución de los rubros del funcionamiento. El trabajo en casa y el teletrabajo presumen la inexistencia del horario laboral por parte del empleador. El impacto, riesgo, factibilidad, costos e implicaciones del teletrabajo deben ser estudiados frente a la productividad y a los impactos psicosociales (...) se requiere y queda como experiencia aprendida que debe establecerse observatorios constantes para impedir el acoso laboral, la sobrecarga laboral, el derecho a la desconexión laboral, entre otros, sobre todo en el sector estatal para aquellos trabajadores que opten por la modalidad del teletrabajo Todos las anteriores, dilemas éticos surgidos de la modalidad.

En entrevista realizada de manera remota a presidenta del sindicato Jaqueline Niño, el día 19 de marzo del 2021— Anexo 9—resalta que existen riesgos no valorados para el funcionario en la implementación, por señalar algunos: en evaluación de desempeño, sobrecarga laboral, extralimitación de los horarios, respeto por el tiempo privado, el uso de los recursos del funcionario para tareas de la entidad. Nuevamente, dilemas éticos surgidos de la modalidad.

- (viii) Tanto como los hechos respaldan, no es posible concluir que el Instituto Distrital de Recreación y Deporte efectúe los procesos de planeación, implementación, desarrollo y control de la modalidad del teletrabajo teniendo en cuenta la gerencia de la cultura organizacional, y el cambio en la organización.

Teniendo en cuenta que la modalidad de organización e inclusión laboral del teletrabajo es herramienta/solución para alcanzar los objetivos de desarrollo sostenible. Y, la PPGITHD reconoce a la modalidad de organización e inclusión laboral del teletrabajo dentro de sus herramientas/soluciones para alcanzar sus objetivos. Bajo un modelo de gestión de lo público, es necesario un modelo de cambio, con documento diagnóstico que le anteceda, para la introducción de la modalidad en la organización—i.e., tácticas de introducción de la modalidad, socialización, comunicados y educación, involucración de los empleados, negociación, decisión gerencial. Así como también, documento diagnóstico de cómo la implementación de la modalidad, potencialmente, afecta la cultura organizacional—i.e., símbolos, rituales, ceremonias o reuniones, lenguaje corporativo, liderazgo, políticas y cohesión en la toma de decisiones.

La respuesta del IDRD al radicado No. 20213000032651, marzo 03 de 2021—Anexo 14—, es que a la fecha, no se encuentran funcionarios de la planta del IDRD en la modalidad de Teletrabajo, ya que[,] con el acompañamiento de la Dirección Institucional de Desarrollo Institucional de la Secretaría General, de la Alcaldía Mayor, se está revisando el procedimiento

para implementación y adopción de esta modalidad, al interior de cada Sector y Entidad de la Administración (...). Es decir, no es posible concluir que la institución socializa las condiciones de acceso—con sus respectivos derechos y deberes—para los posibles postulantes de la modalidad, pues no hay una resolución de fondo al derecho de petición.

En el mismo sentido, en entrevista realizada de manera remota al postulante sujeto de estudio, el día 16 de marzo del 2021, Anexo 5, manifiesta que se enteró de la modalidad tiempo atrás, 2015, y no por comunicados de la organización. En entrevista realizada de manera remota al encargado de seguridad y salud del trabajo de la sección Bogotá Fernando Castro, el día 19 de abril del 2021, Anexo 7, hace eco de lo anterior. La implementación del teletrabajo a nivel Distrital es muy ‘pobre’ porque se tiene el marco normativo y la voluntariedad de los funcionarios, pero no se les asigna el teletrabajo. Se requiere mayor promoción y acompañamiento de la institucionalidad.

Igual, en entrevista realizada de manera remota a presidenta del sindicato Jaqueline Niño, el día 19 de marzo del 2021, Anexo 9, se extrae que en el IDRD socializa la modalidad mediante correo electrónico sin otras herramientas participativa, y no cuenta con procesos de inducción; ni tampoco tiene interés en la implementación del teletrabajo, justificado no en razones labores, sino en intereses de la administración en turno.

(ix) Tanto como los hechos respaldan, es posible que sea falso que el Instituto Distrital de Recreación y Deporte efectúe los procesos de planeación de la modalidad del teletrabajo de manera efectiva e idónea.

Una vez formulada la política pública, la acción sin daño recae mayormente en el resorte de la planeación en la organización, concretamente, de la administración del riesgo de la implementación. Sin respuesta por parte de la institucionalidad—i.e., ni Secretaría General de la

Alcaldía Mayor de Bogotá, ni el Instituto Distrital de Recreación y Deporte responden sobre el principio de acción sin daño en la planeación—no es posible con certeza concluir que la acción sin daño en la aplicación del beneficio selectivo de priorización es tenida en cuenta.

Lo que afirmativamente se puede asegurar es que una inadecuada implementación de la intervención y sus métodos generan falsas expectativas en la población objetivo. No por el beneficio selectivo de la priorización en sí, sino la posible implementación deficiente de este. Pues es de entender que la priorización no significa selección. No obstante, las expectativas que se generan en la población objetivo en la aplicación del beneficio selectivo de priorización, al menos para el caso, son reales y medibles desde el modelo de bienestar para la felicidad laboral—i.e., calidad de vida laboral, en los estados mentales positivos, y el propósito de vida (Distrital, 2019b).

Como se citó, en el Instituto Distrital IDR, seis (6) solicitudes, incluyendo el sujeto de estudio, se han hecho a la institución por parte de la población en criterios de prioridad—i.e., objetivo del beneficio selectivo—nombres y cargos hacen parte de la información reservada. De estas, (i) dos (2) de las personas se encuentran en condición de discapacidad, (ii) una (1) con movilidad reducida, y (iii) tres (3) con hijos o padres en situación de discapacidad que requieran su presencia. Por transitividad, la situación se repite: seis casos priorizados, sin horizonte de tiempo definido, alimentando falsas expectativas en la población vulnerable.

En este respecto, la Política Pública PPGITHD, dedicando un apartado al Índice de Medición del Programa del Teletrabajo implementado en entidades y organismos distritales, podría dar seguimiento a la aplicación del beneficio selectivo de priorización—e.g, implementando indicadores de tiempos medios de recepción-respuesta a las solicitudes, y priorización-selección de la población en condición de los criterios de prioridad/discapacidad.

Sin estos—indicadores, cualquier expectativa por parte de la población vulnerable, objeto de los beneficios, son validas sin importar lo desmedidas—i.e., se crea una zona gris al carecer de estándar alguno de comparación. Consecuente, por la acción o intervención, la institucionalidad potencialmente agravaría su(s) condición(es) de vulnerabilidad de el(los) postulante(s) beneficiario(s) de la priorización

(x) Tanto como los hechos respaldan, no es posible concluir que, en el Instituto Distrital de Recreación y Deporte, la administración en turno cuenta con los estudios, presupuesto, y personal para la toma racional de decisiones en la implementación del teletrabajo.

El Instituto Distrital de Recreación y Deporte, IDRDR—a corte de abril de 2021—cuenta con un presupuesto de 374.030.185.000\$COP, planta de empleados con 261 funcionarios y 1.118 contratistas de apoyo a la gestión, y marco normativo distrital desde el 2013. Con radicado No. 20213100055561, fecha de respuesta: abril 04 de 2021, conteniendo ocho folios, se resalta: “a la fecha, se han priorizado seis (6) solicitudes de funcionarios interesados en participar como Teletrabajadores. Finalmente, no se ha implementado la modalidad en la organización.

Con respecto a los estudios, la respuesta de la institución al radicado No. 20213000032651, fecha de respuesta en marzo 03 de 2021—Anexo 14—, conteniendo cuatro folios, es que “(...) con el acompañamiento de la Dirección Institucional de Desarrollo Institucional de la Secretaría General, de la Alcaldía Mayor, se está revisando el procedimiento para implementación y adopción de esta modalidad, al interior de cada Sector y Entidad de la Administración (...) el IDRDR se encuentra en el proceso de adelantar las acciones para la implementación de la modalidad de teletrabajo”.

El sindicato de la organización afirma, en entrevista realizada de manera remota a presidenta del sindicato Jaqueline Niño, el día 19 de marzo del 2021—Anexo 9—que los empleados del IDRDRD manifiestan estar preparados para avanzar a la implementación del teletrabajo en la entidad. No obstante, el IDRDRD no está preparado para la gestión del cambio hacia la innovación, carece del liderazgo del trabajo eficiente en equipo y una implementación real del Modelo Integrado de Planeación y Gestión, MIPG.

(xi) Tanto como los hechos respaldan, no es cierto que la efectiva implementación de la modalidad del teletrabajo en el Instituto Distrital de Recreación y Deporte aporta a la consecución de los objetivos estratégicos de la organización.

La institucionalidad pretende dar alcance a tres niveles de especificación: (i) cambios demográficos, (ii) fuerzas económicas, (iii) condiciones socioculturales, al seleccionar e implementar la modalidad. Con marco regulatorio distrital que data del 2013, y marco regulatorio interno desde el 2018, el nivel de aporte a la consecución de los objetivos estratégicos de la organización a razón de la implementación—con el uso de la palabra visto desde un modelo de gestión—es nulo.

(xii) Tanto como los hechos respaldan, no es posible concluir que la implementación de la modalidad del teletrabajo en el Instituto Distrital de Recreación y Deporte modifica la estructura de la organización.

Sobrepasa aseverar o negar este ítem en el alcance de la presente investigación, por lo cual no se incluye a la institucionalidad ni al Instituto Distrital IDRDRD, y no es posible concluir si la estructura de la organización se modifica por motivo de la implementación de la modalidad. No obstante, En entrevista realizada de manera remota al postulante sujeto de estudio, el día 16 de marzo del 2021, manifiesta que en su dependencia algunas plazas de trabajo ‘desaparecieron’

por motivo de la modalidad del trabajo en casa. Del mismo modo, en entrevista realizada de manera remota a la gerente social experta en género Ana María Parra— Anexo 8—se extrae: no existen estudios para identificar las renunciadas de los funcionarios y contratistas del distrito, cuyo retiro sea asumir labores de cuidado en el año 2020, y su conexas afectación psicosocial.

- (xiii) Tanto como los hechos respaldan, es parcialmente cierto que el Instituto Distrital de Recreación y Deporte, en el proceso de implementación de la modalidad del teletrabajo, efectúa la gerencia del talento humano en la organización de manera efectiva e idónea.

En organizaciones competitivas, las estrategias para el talento humano deben tener en cuenta—a lo menos—el reclutamiento y selección, la evaluación del desempeño y el entrenamiento del recurso humano. En derecho de petición al IDRD, con radicado No. 20213000032651, fecha de respuesta en marzo 03 de 2021—Anexo 14, se le indaga sobre estas tres esferas con la respuesta: A la fecha, no se encuentran funcionarios de la planta del IDRD en la modalidad de Teletrabajo, ya que[,] con el acompañamiento de la Dirección Institucional de Desarrollo Institucional de la Secretaría General, de la Alcaldía Mayor, se está revisando el procedimiento para implementación y adopción de esta modalidad, al interior de cada Sector y Entidad de la Administración (...).

No obstante, desde el punto de vista normativo, se tiene que el Decreto Distrital 806 de 2019 emitido por la Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C., obliga en su Artículo 8°, Procedimiento de teletrabajo, a los organismos y entidades públicos del Distrito Capital a llevar campañas de sensibilización de teletrabajo a todos los funcionarios de la entidad, acerca de la modalidad; como también a promover la divulgación y convocatoria para la postulación, así como atender las solicitudes individuales presentadas por los servidores. Además, en su Artículo 3°, criterios

de prioridad, la institucionalidad prioriza segmentos poblaciones como mecanismo de inclusión laboral—i.e., acciones afirmativas en forma de beneficios selectivos.

Igualmente, la institucionalidad establece los procesos de seguridad laboral para la modalidad de organización e inclusión laboral del teletrabajo en el libro blanco del teletrabajo. En este particular, la especialista en gerencia en salud ocupacional Elizabeth Peralta Cortés, inspecciona el puesto de trabajo en el lugar de residencia del postulante sujeto de estudio. Las variables por evaluar en la inspección son: (i) condiciones ergonómicas, (ii) condiciones ambientales, (iii) riesgos biológicos, (iv) condiciones locativas, (v) riesgo de incendio y explosión, (vi) riesgo eléctrico. El reporte de inspección de 22 folios de extensión se genera el día 06 de abril de 2021—Anexo 6.

Se extrae del reporte el concepto: Las tareas que realiza el postulante sujeto de estudio en su jornada laboral, se encuentran dentro las recomendaciones médicas. El puesto de trabajo y condiciones locativas cumplen con las características específicas para realizar teletrabajo, con recomendaciones.

Las observaciones: Se realiza socialización de las recomendaciones y restricciones médicas que tiene el postulante sujeto de estudio (...) Se dan recomendaciones sobre higiene postural. Y las recomendaciones: Continuar el desarrollo de sus actividades teniendo en cuenta siempre la capacidad de su función básica (...) Informar a la persona encargada, si presenta algún cambio en su condición física que le pueda generar incidentes o accidentes dentro de sus tareas (...) Continuar y mantener buenos hábitos posturales durante la realización de las tareas (...) Se debe adaptar pasamanos en ambos lados de las escaleras (...) Se debe adaptar cinta antideslizante en cada escalón de las escaleras (...) Realizar pausas activas cada 1 hora, de forma individual, teniendo en cuenta los ejercicios aprendidos durante su proceso de rehabilitación.

En entrevista realizada de manera remota al postulante sujeto de estudio, el día 16 de marzo del 2021, Anexo 5, manifiesta que—en la modalidad de trabajo en casa—todos los costos para cumplir las (i) condiciones ergonómicas, (ii) condiciones ambientales, (iii) riesgos biológicos, (iv) condiciones locativas, (v) riesgo de incendio y explosión, (vi) riesgo eléctrico, han sido asumidos por cuenta propia.

Confirma—si se considera la modalidad de trabajo en casa con similitudes relevantes a la modalidad del teletrabajo—lo que en entrevista realizada de manera remota al encargado de seguridad y salud del trabajo de la sección Bogotá Fernando Castro, el día 19 de abril del 2021, Anexo 7, afirma: En la modalidad del trabajo en casa el trabajador asume todos los costos, liberando la ejecución de los rubros del funcionamiento.

En la misma línea, en entrevista realizada de manera remota a la gerente social experta en género Ana María Parra, el día 16 de marzo del 2021—Anexo 8—señala que el teletrabajo es un modelo laboral que reduce costos para las empresas, trasladando estos—costos—al funcionario. Tal situación va en detrimento del poder adquisitivo de las familias del teletrabajador. Los funcionarios, en especial las mujeres, se pueden empobrecer más u optar por renunciar al trabajo para poder asumir labores de cuidado. El costo por el trabajo de las mujeres es mayor por la cultura de la delegación del cuidado.

- (xiv) Tanto como los hechos respaldan, es posible que sea falso que la institucionalidad ha liderado efectivamente la implementación de la modalidad del teletrabajo en el Instituto Distrital de Recreación y Deporte.

Una vez notificados los organismos y entidades públicas del Distrito Capital por parte de la institucionalidad, deben acatar, planear y ejecutar la implementación de la modalidad de manera eficiente. Para lo cual, en la implementación de la modalidad de organización e inclusión

laboral del teletrabajo se requiere de liderazgo para comunicar la cascada de objetivos al talento humano de la institución—i.e., objetivos de la organización, objetivos divisionales, objetivos funcionales, objetivos departamentales, objetivos del equipo de trabajo.

Con marco normativo que data de la Ley 1221 de 2008, expedida por el Congreso de la República; el Decreto Presidencial 884 de 2012, y el Decreto Distrital Único Reglamentario 1072 de 2015 Artículo 2.2.1.5.2., expedidos para reglamentar el teletrabajo como modalidad de organización laboral. Y, para el caso del Distrito Capital de Bogotá, desde la entrada en firme del Decreto 884 de 2012 y el Decreto Distrital 596 de diciembre 26 de 2013 de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., por el cual se dictan las medidas para la aplicación del teletrabajo en organismos y entidades públicas del Distrito Capital. El Instituto Distrital de Recreación y Deporte no ha implementado la modalidad.

En derecho de petición al IDRDR, con radicado No. 20213000032651, fecha de respuesta en marzo 03 de 2021—Anexo 14, se le indaga sobre la implementación, con respuesta: A la fecha, no se encuentran funcionarios de la planta del IDRDR en la modalidad de Teletrabajo, ya que[,] con el acompañamiento de la Dirección Institucional de Desarrollo Institucional de la Secretaría General, de la Alcaldía Mayor, se está revisando el procedimiento para implementación y adopción de esta modalidad, al interior de cada Sector y Entidad de la Administración (...).

Como contraparte, en entrevista realizada de manera remota a presidenta del sindicato Jaqueline Niño, Anexo 9, señala: los empleados del IDRDR manifiestan estar preparados para avanzar a la implementación del teletrabajo en la entidad. No obstante, el IDRDR no está preparado para la gestión del cambio hacia la innovación, carece del liderazgo del trabajo eficiente en equipo y una implementación real del Modelo Integrado de Planeación y Gestión,

MIPG (...) La entidad cuenta, desde el año 2018, con reglamentación del teletrabajo interna, junto a las condiciones para implementar, existen además funcionarios interesados en la modalidad.

- (xv) Tanto como los hechos respaldan, es posible que sea falso que el Instituto Distrital de Recreación y Deporte, en el proceso de implementación de la modalidad del teletrabajo, efectúe la gerencia de las comunicaciones en la organización de manera efectiva e idónea.

La institucionalidad, mediante normatividad, define los canales de comunicación a usar para la modalidad del teletrabajo e imparte directrices a los directivos para su adopción. Entendiendo que la modalidad del trabajo en casa comparte similitudes relevantes—respecto a la gerencia de las comunicaciones—con la modalidad del teletrabajo. La institucionalidad define los canales de comunicación a usar para la modalidad del trabajo en casa e imparte directrices a los directivos para su adopción. En respuesta a la gerencia de las comunicaciones en el IDR no se obtuvo respuesta otra a: con el acompañamiento de la Dirección Institucional de Desarrollo Institucional de la Secretaría General, de la Alcaldía Mayor, se está revisando el procedimiento para implementación y adopción de esta modalidad, al interior de cada Sector y Entidad de la Administración

En entrevista realizada de manera remota al postulante sujeto de estudio, el día 16 de marzo del 2021—Anexo 5—manifiesta que los canales de comunicación—formales e informales—en la modalidad del trabajo en casa han sido la comunicación vía e-mail, telefónica, y por la aplicación *freeware* de mensajería WhatsApp. Afirma que la capacitación y directrices para el uso de las plataformas y seguridad electrónica en las estaciones de trabajo, el acceso a las bases de datos, y la seguridad de la información electrónica de la organización en la modalidad

del trabajo en casa no estuvo presente. Asimismo, que las reuniones virtuales no siempre fueron previamente concertadas, o en los horarios de la jornada laboral.

A este respecto, en entrevista realizada de manera remota al encargado de seguridad y salud del trabajo de la sección Bogotá Fernando Castro—Anexo 7—se extrae: el trabajo en casa y el teletrabajo presume la inexistencia del horario laboral por parte del empleador. Y que los trabajadores desean volver a sus puestos de trabajo por la sobrecarga laboral, los problemas de conectividad, los problemas psicosociales de las familias, los costos, el cumplimiento de horarios, la relación jefe-empleado y recuperar las relaciones personales. En cualquier caso, se requiere y queda como experiencia aprendida que debe establecerse observatorios constantes para impedir el acoso laboral, la sobrecarga laboral, el derecho a la desconexión laboral, entre otros, sobre todo en el sector estatal para aquellos trabajadores que opten por la modalidad del teletrabajo.

Igualmente, la entrevista realizada de manera remota a presidenta del sindicato Jaqueline Niño—Anexo 9—al señalar que existen riesgos no valorados para el funcionario en la implementación—e.g., evaluación de desempeño, sobrecarga laboral, extralimitación de los horarios, respeto por el tiempo privado, el uso de los recursos del funcionario para tareas de la entidad.

- (xvi) Tanto como los hechos respaldan, es posible que sea falso que el Instituto Distrital de Recreación y Deporte, en el proceso de implementación de la modalidad del teletrabajo, efectúe la gerencia operacional en la organización de manera efectiva e idónea.

Es deber de la institucionalidad definir y proveer los elementos, herramientas, y equipamiento electrónico y no-electrónico, capacitación y manuales de buenas prácticas,

necesarios para llevar a cabo los procesos y actividades laborales en la modalidad del teletrabajo.

Así como también, está dentro de sus deberes definir y publicar los requerimientos locativos a considerar para los postulantes a la modalidad; y contar con planes de ejecución, control y seguimiento para la ejecución de los procesos y actividades de la organización en la modalidad.

Por medio del Decreto Distrital 596 de 2013 emitido por la Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C., la institucionalidad traslada a los organismos y entidades públicas del Distrito Capital la responsabilidad única de definir y publicar los requerimientos operativos. Derogado por el Decreto Distrital 806 de 2019 emitido por la Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C., la responsabilidad de definir y publicar los requerimientos operativos de la modalidad continúa en el fuero del respectivo organismo o entidad pública del Distrito Capital, pero sujeto a los lineamientos dados por la Dirección Distrital de Desarrollo Institucional de la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C. Quizá sea esta la razón por la cual el IDRD aduce que, con el acompañamiento de la Dirección Institucional de Desarrollo Institucional de la Secretaría General, de la Alcaldía Mayor, se está revisando el procedimiento para implementación y adopción de esta modalidad, al interior de cada Sector y Entidad de la Administración.

Ahora, asumiendo que la modalidad del trabajo en casa comparte similitudes relevantes—respecto a la gerencia operacional en la organización—con la modalidad del teletrabajo. En entrevista realizada de manera remota al postulante sujeto de estudio—Anexo 5—manifiesta que la organización no provee los elementos, herramientas, y equipamiento electrónico y no-electrónico necesarios para llevar a cabo los procesos y actividades laborales en la modalidad de trabajo en casa; sino que ha sido de su propio rublo la adquisición de equipos y elementos. Resalta que, no se han modificado los tiempos de ejecución de las actividades o tareas de su cargo en la modalidad del trabajo en casa.

En evaluación por parte de experto en ARL al lugar de residencia del postulante sujeto de estudio cumple(n) las adecuaciones locativas exigidas por la modalidad del teletrabajo

Conclusiones

Los avances positivos en prueba piloto y adopción definitiva en la modalidad del teletrabajo—17 y 70% del número total de entidades, respectivamente—dentro de los organismos y entidades públicos del Distrito Capital son reflejo parcial del compromiso institucional de lograr las metas con la Política Pública de Gestión Integral del Talento Distrital, vigencia 2020-2030.

No obstante, aunque con marco normativo que data de la Ley 1221 de 2008, expedida por el Congreso de la República; el Decreto Presidencial 884 de 2012, y el Decreto Distrital Único Reglamentario 1072 de 2015 Artículo 2.2.1.5.2., expedidos para reglamentar el teletrabajo como modalidad de organización laboral. Y, para el caso del Distrito Capital de Bogotá, desde la entrada en firme del Decreto 884 de 2012 y el Decreto Distrital 596 de diciembre 26 de 2013 de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., por el cual se dictan las medidas para la aplicación del teletrabajo en organismos y entidades públicas del Distrito Capital. En el Instituto Distrital de Recreación y Deporte, a fecha del primer trimestre del 2021, no se ha implementado la modalidad.

Con relación a la Política Pública de Gestión Integral del Talento Humano, PPGITHD 2019-2030, el Decreto Distrital 806 de 2019 emitido por la Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C., y frente a la crisis sanitaria mundial, puede no parecer un exabrupto—al menos cronológicamente—la no implementación de la modalidad para la fecha.

Sin embargo, el principio de buena fe y la confianza ciudadana en la gestión de las instituciones públicas, debiese y debe tener alguna clase de límite. Como se citó, la ciudad cuenta

con marco normativo para la aplicación de la modalidad desde el 2013. En efecto, en el decreto distrital del mismo año, se ordena la formación de sendos comités coordinares por parte de las administraciones de los organismos y entidades públicas del Distrito Capital. Su designio—el de los comités coordinares del teletrabajo—se puede resumir en una línea: son los encargados de llevar a cabo las funciones administrativas de la implementación—procesos de (i) planeación, (ii) organización, (iii) liderazgo, y (v) control—en el correspondiente organismo o entidad pública del Distrito Capital al cual pertenecen.

Por parte del Instituto Distrital de Recreación y Deporte, IDR, pese a ser solicitado directamente en derecho de petición, con radicado No. 20213100055561, no se obtuvo respuesta ni de progresos, ni de avances del comité coordinador del teletrabajo en la implementación. Los anexos del presente monitoreo—matriz de operacionalización y estructura lógica—evidencian que no son pocos los factores en la implementación de la modalidad. Lo cual no excusa. En organizaciones centralizadas, como el IDR, las cabezas de la organización retienen la mayor autoridad y control en la toma de decisiones—e.g., si la complejidad desborda, entrenar o reclutar el recurso humano idóneo. Luego, hasta donde los hechos respaldan, el liderazgo en el IDR se encuentra, sin respuesta contraria por parte de la institución, posiblemente comprometido en la no implementación de la modalidad.

Instituciones como la Secretaría Distrital de Planeación, el Departamento Administrativo del Servicio Civil Distrital, el Instituto Distrital de las Artes, la Orquesta Filarmónica de Bogotá, entre varios otros, en los registros capturados por la Dirección Distrital de Desarrollo al 2016, reportaron—según metodología del libro blanco de teletrabajo—estar en la fase piloto. Ya en cifras para diciembre de 2020—en curso la crisis sanitaria mundial y en firme la Política Pública PPGITHD—, nueve entidades sumaron pruebas piloto de la implementación, sin en estas estar

presente el IDRD. Para el periodo 2015-2016, el Instituto Distrital IDRD reportó estar en fase de planeación.

Es decir, o hay una contradicción entre el reporte a la Dirección Distrital de Desarrollo—‘en fase de planeación’; o, de cara al ciudadano, no hay una respuesta de fondo a sus solicitudes. El IDRD no informa sobre los resultados de la fase de planeación, aunque reporta en el 2016 estar en dicha fase. Este, el gran obstáculo para llevar a cabo un monitoreo externo a la implementación: el organismo intervenido, de cara al ciudadano, no es totalmente transparente en sus procesos—estando en contravía al enfoque de Gobierno Abierto, transparencia y acceso a la información pública.

El Instituto Distrital de Recreación y Deporte, IDRD, no brinda información de fondo de al indagarse sobre sus etapas y diagnósticos de planeación. La falta de transparencia promueve la corrupción, que para el caso se refleja en el no cumplimiento de la normatividad, incluyendo las resoluciones internas de la entidad—se perciben prácticas contrarias a la norma, hecho que cuestiona la integridad y la ética organizacional. Las desviaciones a las políticas, normas y códigos de la organización por parte de los empleados—funcionarios y directivos—disminuyen la cantidad y calidad en la producción, afectan el patrimonio y la propiedad, enturbian la armonía del ambiente laboral, y ponen en riesgo jurídico a las organizaciones. El presente monitoreo recomienda investigaciones disciplinarias.

Factores externos—como la crisis en salud pública mundial—obligaron a trasgredir las voluntades. 16.936 servidores públicos fueron obligados a la modalidad de trabajo en casa en la vigencia 2020. Por analogía, los cargos y labores del trabajo en casa son, muy probablemente, cargos y labores teletrabajables. Se recomienda que los datos generados en este periodo *sui*

generis sean tenidos en cuenta para la celeridad de las pruebas piloto en los organismos y entidades públicas del Distrito Capital que no hayan cumplido dicha etapa.

No obstante, se recomienda al IDRD, y a la Política Pública PPGITHD, vigencia 2020-2030, tener en cuenta la población en criterios de prioridad para recabar datos sobre la modalidad, e incluirla como factor de evaluación del riesgo en la implementación. Estrategias esta de manejo para las demandas ciudadanas de carácter proactivo o en su defecto progresivo, y no reactivo. Como se dijo, la modalidad de trabajo en casa, escenario propicio para la medición de efectos colaterales de la implementación en la población objetivo de los criterios de prioridad/discapacidad.

Por otra parte, atención particular requiere el trabajo de la Dirección Técnica de la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá. Sugieren los investigadores, debiese orientar sus esfuerzos a impulsar y acompañar la aplicación de las políticas y lineamientos relativos al fortalecimiento de la función administrativa y la gestión pública distrital frente al teletrabajo, con acompañamiento en campo a las entidades de Distritales que no han implementado la modalidad del teletrabajo—como es el caso del Instituto Distrital IDRD. Mostrando las experiencias de las pruebas piloto de los organismos y entidades públicas del Distrito Capital con resultados consolidados, reduciendo así reprocesos, socializando las lecciones aprendidas o experiencias exitosas, fomentando las buenas prácticas, promoviendo la gestión del cambio e impulsando mancomunadamente las metas de la PPGITHD.

Ahora, una vez formulada la política pública, la acción sin daño recae mayormente en el resorte de la planeación en la organización, concretamente, de la administración del riesgo de la implementación. Sin respuesta por parte de la institucionalidad—i.e., ni Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá, ni el Instituto Distrital de Recreación y Deporte responden sobre el

principio de acción sin daño en la planeación—no es posible con certeza concluir que la acción sin daño en la aplicación del beneficio selectivo de priorización es tenida en cuenta.

Lo que afirmativamente se puede asegurar es que una inadecuada implementación de la intervención y sus métodos generan falsas expectativas en la población objetivo. No por el beneficio selectivo de la priorización en sí, sino la posible implementación deficiente de este. Pues es de entender que la priorización no significa selección. No obstante, las expectativas que se generan en la población objetivo en la aplicación del beneficio selectivo de priorización, al menos para el caso, son reales y medibles desde el modelo de bienestar para la felicidad laboral—i.e., calidad de vida laboral, en los estados mentales positivos, y el propósito de vida (Distrital, 2019b).

Como se citó, en el Instituto Distrital IDRD, seis (6) solicitudes, incluyendo el sujeto de estudio, se han hecho a la institución por parte de la población en criterios de prioridad. Por transitividad, la situación se repite: seis casos priorizados, sin horizonte de tiempo definido, alimentando falsas expectativas en la población vulnerable.

En este respecto, un apartado propio merece el Índice de Medición del Programa del Teletrabajo implementado en entidades y organismos distritales, se recomienda a la PPGITHD que no englobe en individuos grupos poblaciones, y lleve a cabo un seguimiento a la aplicación del beneficio selectivo de priorización—e.g, implementando indicadores de tiempos medios de recepción-respuesta a las solicitudes, y priorización-selección de la población en condición de los criterios de prioridad/discapacidad. Sin estos—indicadores—cualquier expectativa por parte de la población vulnerable, objeto de los beneficios, son validas sin importar lo desmedidas—i.e., se crea una zona gris al carecer de estándar alguno de comparación. Consecuente, por la

acción o intervención, la institucionalidad potencialmente agravaría su(s) condición(es) de vulnerabilidad de el(los) postulante(s) beneficiario(s) de la priorización.

El Instituto Distrital de Recreación y Deporte tiene a su favor una ventaja estratégica para atender la población vulnerable, en su haber, cuenta con noventa y uno (91) parques zonales distribuidos por la extensión de la ciudad, cuya capacidad de instalación de puestos de trabajo en los espacios administrativos no sería una destemplanza frente a las seis solicitudes presentadas por los funcionarios de la entidad—e.g., el postulante sujeto de estudio disfruta de un parque zonal a cinco minutos a pie de su residencia. Desde luego, explotar esta ventaja daría una alternativa flexible a la organización, sino costo-efectiva, este, el modelo del *co-working*.

Sumado a lo anterior, en la modalidad de trabajo en casa los costos de equipo de computo, servicios públicos, costos de conexión internet, los bienes muebles, punto ecológico, extintores y señalización han sido asumidos por los trabajadores—normativamente, ídem, es la determinación para la modalidad del teletrabajo. De implementar el teletrabajo con celeridad, la entidad no tendría que hacer ejecución presupuestal alguna para dotaciones de trabajo.

En las discusiones del teletrabajo *in situ*, bueno sería incluir a las familias como gestión del cambio en la organización. Es importante que el núcleo familiar perciba que el funcionario se encuentra enmarcado en un horario laboral, desarrollando tareas para la entidad, cuya realización requieren de su colaboración para el logro de las labores encomendadas. Campo de acción para los programas de bienestar institucional de las respectivas organizaciones.

Se recomienda, a su vez, promover en la Política Pública de Gestión Integral del Talento Humano Distrital, PPGITGD, la inclusión, incorporación u otra, en ambientes laborales incluyentes con mayor cuidado en la modalidad de teletrabajo. Los organismos y entidades del Distrito Capital deben propender por la garantizar los derechos humanos en igualdad y equidad,

incluyendo sus funcionarios—nuevamente, no pierden su condición de ciudadanos. Se debe aplicar el enfoque de género, el enfoque diferencial, enfoque de gestión de riesgo y enfoque de acción sin daño para la implementación adecuada del teletrabajo.

Finalmente, el principal interés de los organismos y entidades públicas del Distrito Capital es el ciudadano, no implementar las estrategias de Gobierno Abierto: transparencia y acceso a la información pública va en contradicción de su propósito. Sin claridad en la información, no es posible ejercer el control civil en las políticas públicas. Violando, no únicamente, los derechos de las personas en condición de vulnerabilidad, sino los derechos de la sociedad como un todo.

Discusiones

Las ideas y conceptos de equidad, justicia e igualdad en las que se fundamenta la Política Pública de Gestión Integral del Talento Humano Distrital, tanto como la libertad y los derechos que le sirven de sustrato, no debiesen desnaturalizarse entre el trayecto de la formulación a la implementación. Las políticas sociales reflejan las normas y los valores de la sociedad. La implementación, entonces, parte estructural de la política misma, y en su extensión le representa.

Ni en los aciertos, ni en las acciones por mejorar de la política pública se desliga, participa. Aunque suponga el encuentro de mundos diferentes que no siempre se dan la mano en traducirse *verbatim*, o al menos entenderse. Difícil resulta transcribir ‘gestión del talento humano’, ‘valor en lo público’, ‘reputación gubernamental’, ‘trabajo digno y decente’, en el lenguaje de planes estratégicos, tácticos u operacionales; y estos a su vez, no en términos normativos o administrativos, sino en bienestar ‘real’ en las poblaciones objetivo.

¿Cómo puede la ciudadanía ejercer el necesario control externo sobre las implementaciones de la política pública cuando no se obtiene respuesta de fondo por parte de las

instituciones? En la reglamentación se garantizan los mecanismos participativos—respondería vivaz el jurista. Obviando, el ciudadano de a pie no es una fuente inagotable de tiempo o recursos; más bien, un agente ante un *Hobson's choice*—i.e., ‘tómelo o déjelo’. Como ciudadanos sujetos de derechos, ‘dejarlo’ no es una opción. Eso lo entiende perfectamente la política pública cuando habla de ‘reputación gubernamental’. Aguas abajo, interpretar el modelo de gestión pública queda en manos del interprete.

Es una especie de despropósito para la gerencia social eso de tener que presenciar la versión contemporánea del asno de Buridán: o trabajo en casa, o modalidad de teletrabajo, o trabajo presencial, o algún otro. Pero esta vez no finaliza con un asno sucumbiendo de inanición, sino funcionarios en estado de beneficiarios sin horizonte de tiempo definido, esperando no la materialización, sino respuesta de aquello que la política pública en sus cimientos persigue: equidad e inclusión.

La acción sin daño no se ciñe a ‘grandes intervenciones’, como el presente monitoreo externo evidencia. En cambio, siempre que una intervención se proponga, discuta, y norme, debe suponer un mínimo de planeación de riesgo, y gestión del conocimiento e intercambio de saberes entre entes públicos distritales, hecho que no se alcanza sin las debidas herramientas de medición—e.g., resultados de pruebas piloto socializadas, o indicadores históricos que engloben en individuos a grupos dispares, no son indicador alguno de un enfoque diferencial. Sin medición no hay control, sin adecuada medición tampoco lo hay; sin control, no existe la administración; sin la administración, la gestión de lo público se hace una partida de monopolio entre la idea y un ideal.

Tema por observar como la desconexión laboral entra en debate justo con la modalidad del trabajo en casa; dice esto que—siendo que la modalidad de trabajo en casa comparte

similitudes relevantes con la modalidad del teletrabajo—el ámbito legal también ha quedado corto en la definición de los elementos básicos para la práctica interna. Dando la razón a quienes afirman que hay riesgos no valorados en la modalidad, y no es cierto que la modalidad promueva el ‘trabajo digno y decente’.

Igual, el hecho de que la meta final de teletrabajadores aumente cerca de un 50%, y la inversión final prevista disminuya a menos de un 1%—0,0000004%—del presupuestado inicialmente por la política pública PPGITHD, aduciendo, entre otros, falta de claridad en las metodologías del cálculo de costo es tema de monitoreo. No sobra preguntar: ¿A qué se refiere el Comité sectorial de Gestión y Desempeño del Sector Gestión Pública con ‘falta de claridad’? ¿Qué real peso específico tiene los cambios de administración en la reducción de presupuesto? O acaso, como sindicatos y lexperta en género advierten en este mismo documento: los costos se están transfiriendo a los empleados, desnaturalizando en la implementación, nuevamente, los principios de la política pública.

Lo anterior se relaciona con la Ley 1221 de 2012, la cual define el valor de la implementación como el correspondiente a los gastos reconocidos a los teletrabajadores, por concepto de telefonía fija, energía eléctrica e internet, según estrato socioeconómico (Circular 032 de 2019). Por ejemplo, el costo anual para el IDRD de un funcionario en estrato dos (2) al año 2021 sería de 153.636\$COP por conceptos de telefonía fija, internet y energía eléctrica; cuyo peso del presupuesto apropiado para febrero del 2021 representan el 0.0004%. Aclarando, que no se incluye en este rubro conceptos de agua, aseo y cafetería. En general, no considera condiciones ergonómicas y locativas—las cuales, es posible, harían inviable financieramente la implementación. Pero qué hay de las personas en los criterios de prioridad, discapacitados, con

condiciones médicas especiales, y el necesario enfoque diferencial. Aquí un beneficio selectivo haría de la política pública, en su aplicación, casi-igualitaria.

La implementación del trabajo en casa plantea retos en el liderazgo de equipos, cargas laborales, ambientes laborales amigables, prevención del acoso laboral y sexual, desconexión laboral, enfoque de género, enfoque diferencial, cuidado de la salud del trabajador y otros que pueden alterar la dinámica de la organización más no sus manuales, ni estructura organizacional.

Por investigar, como se modifica las políticas de adquisición, retención, entrenamiento y desarrolla del recurso humano en la organización, por motivo de la modalidad del trabajo en casa. Y como la institucionalidad prevé el riesgo de cargos y prestaciones laborales desnaturalizados por la modalidad, y cuáles acciones plantea para mitigarlos—e.g., ¿qué sucede con el subsidio de transporte y los factores salariales?

Bajo la alfombra: los derechos de autor, la normatividad del teletrabajo no promueve el uso de software legal o de una cultura de software libre. Tema por debatir.

Referencias

Apple, I. (2021). *Accessibility in IOS*. <https://developer.apple.com/accessibility/ios/>

Armenta Ramírez, P., Martínez Meza, K. N., & Chípuli Castillo, A. M. (2020).

Observatorio de Políticas Públicas con enfoque de Derechos Humanos (OPPEDH):

diseño metodológico. *UVserva*, 10, 14–24.

<https://doi.org/10.25009/uvserva.v0i10.2712>

BID, B. I. de D. (2011). Pautas para la elaboración de Estudios de Caso. In *Pautas para la elaboración de Estudios de Caso*.

Butler, J. (2010). *key terms in logic* (J. Russo, Federica; Williamson, Ed.). Continuum International Publishing Group.

CAFOD, C. A. for O. D., Christian aid, & Trocaire200. (2004). *Monitoring Government Policies: a toolkit for civil society organizations in Africa* (pp. 1–100).

Ley 1295, (94 C.E.).

Ley 361, (1979).

Ley 762, (2002).

Ley 1346, 48 (2009).

Acuerdo 489, (2012).

Ley 1221, (2008).

DASCD, D. A. del S. C. D. (2019). *Ficha técnica de los indicadores de resultado y producto para la matriz de acción de la PPGITHD*.

Análítica de datos del talento humano de Bogotá: tablero de control del empleo público, (2021).

DASCD, D. A. del S. C. D. (2021). *Resultados tablero de control distrital*.

<https://www.serviciocivil.gov.co/portal/tablero-de-control>

Decreto Distrital 596, (2013).

Decreto Distrital 806, 2019 (2019).

Dickens, J. (2009). Social work and social policy: An introduction. In *Social Work and*

Social Policy: An Introduction. <https://doi.org/10.4324/9780203863268>

Distrital, D. A. del S. C. D. (2018a). *Resultados participación laboratorios para la
innovación social*.

Distrital, D. A. del S. C. D. (2018b). *Validación de la Política Pública para la Gestión
Integral del Talento Humano en el Distrito Capital*.

Distrital, D. A. del S. C. D. (2019a). *Diagnóstico e Identificación de Factores Estratégicos
de la Política Pública para la Gestión Integral de Talento Humano Distrital*.

Distrital, D. A. del S. C. D. (2019b). *Portafolio de servicios de el Departamento
Administrativo del Servicio Civil Distrital*.

IDRD, Instituto Distrital de Recreación y Deporte. (2017a). *Misión, visión, funciones y
deberes*. <https://www.idrd.gov.co/node/15>

IDRD, Instituto Distrital de Recreación y Deporte. (2017b). *Parques IDRD*.

<https://www.idrd.gov.co/parques-0>

IDRD, Instituto Distrital de Recreación y Deportes. (2017). *Transparencia y acceso a la
información pública*. <https://idrd.gov.co/transparencia/presupuesto/general>

Martial, J., Charancle, B., Lucchi, E., & Alix, M. (2018). *Incorporating the principle of
“Do No Harm”: How to take action without causing harm Reflections on a review of
Humanity & Inclusion’s practices*.

MinCiencias. (2021). *Modelo Estándar de Control Interno*.

https://minciencias.gov.co/quienes_somos/control/control_modelo

Minsalud, M. de S. (2013). Abecé de la discapacidad: ¿qué es discapacidad? In *Ministerio de Salud*. <https://doi.org/10.1038/nrmicro2368Biology>

Decreto Distrital 884, 6 (2012).

Mipg, M. O., Antonio, F., & Rubiano, G. (2019). *Manual Operativo del Modelo Integrado de Planeación y Gestión Consejo para la Gestión y Desempeño Institucional*.

Morales, H. (2020). *Monitoreo a la implementación eficiente del modelo MIPG, en la dimensión “Talento Humano”; socialización, capacitación, y empoderamiento a mediano plazo*. Universidad Nacional Abierta y a Distancia.

ONU, O. de N. U. (n.d.). *Objetivos de desarrollo sostenible*.

Pidd, M. (2004). Systems modelling: theory and practice. In *Elements*. John Wiley & Sons, Ltd.

Comité Sectorial de Gestión y Desempeño del Sector Gestión Pública Sesión Ordinaria, 27 (2020).

Reiss, G. (2007). *Project Management Demystified* (Vol. 3, Issue 9). Taylor & Francis.

Seekings, J. (2013). Social policy. *Routledge Handbook of African Politics*, 309–321.

<https://doi.org/10.4324/9780203070680>

Washington.edu. (2021). *How does accessibility differ across operating systems?*

<https://www.washington.edu/accessit/print.html?ID=1015>

Williams, C. (2009). *Management*. South-western CENCAGE learning.

Tablas

Tabla 1

Cronología del postulante sujeto de estudio

FECHA	EVENTO
6/3/08	Desprendimiento de retina
18/08/16	Primera solicitud a la modalidad del teletrabajo (no respuesta)
9/25/17	Enucleación ojo izquierdo
3/22/18	Concepto de junta médica de discapacidad de hijo del sujeto de estudio: diagnóstico de discapacidad intelectual moderada, limitación funcional para actividades funcionales y algunas actividades básicas de la vida diaria. trastorno comportamental. discapacidad crónica moderada, deteriorarte e irreversible que genera dependencia para actividades de la vida diaria
9/19/18	Comunicación de nombramiento en periodo de prueba
9/21/18	Aceptación del cargo y entrega de soportes de calificación de pérdida de capacidad laboral, certificado de perdida de la capacidad visual y recomendaciones médicas, por la patología son de carácter permanente (...) Informa que es madre cabeza de familia y anexa certificado de discapacidad de hijo
10/22/18	Comunicación de funciones
6/14/19	Primera solicitud de asignación de teletrabajo basada en la resolución 084 de 2018 del IDR
7/9/19	Vencimiento de los términos para responder primera solicitud de teletrabajo, ley 1755 de 2015
10/25/19	Reiteración de solicitud de teletrabajo en formato de la entidad, motivada, diagnosticando los recursos con los que cuenta para implementación de la modalidad y firmada por el solicitante y el jefe inmediato
11/19/19	Vencimiento de términos para respuesta de reiteración de solicitud de teletrabajo según la ley 1755 de 2015
11/28/19	Respuesta de la entidad de solicitud de teletrabajo, fuera de términos, donde informan que la prueba piloto se realizara en la modalidad de suplementario, y sólo dos días a la semana (...) hace énfasis que se tendrá en cuenta la visita técnica de condiciones de SST(...) el comunicado no resuelve de fondo la solicitud.
12/2/19	reiteración de disposición de participar en la prueba piloto y visita técnica de SST (...) solicitud de estudio de asignación de tres días de trabajo suplementario. artículo 3 de la resolución 573 de 2019, emitida por el IDR
12/23/19	Vencimiento de los términos para responder solicitud de teletrabajo suplementario por tres días, ley 1755 de 2015
2/5/20	Se implementa flexibilización de horario laboral del sujeto de estudio ley 1857 de 2017, no resuelve de fondo solicitud de teletrabajo

FECHA	EVENTO
2/19/20	Solicitud del IDR de certificado de discapacidad decreto 211 de 2017
3/8/21	Se solicita por parte del sujeto de estudio aclaración de nuevas funciones ante la incertidumbre de la situación administrativa de la entidad por traslado a otra dirección de la dependencia para la cual presentó concurso de méritos y la imposibilidad de cumplir los compromisos laborales concertados
3/26/21	Respuesta a solicitud de nuevas funciones por traslado de en la estructura organizacional de la dependencia para la cual el sujeto de estudio presentó concurso de méritos "como lo informó talento humano, que no se haya podido trasladar tu cargo a STRD con el programa de eventos metropolitanos corresponde a un tema técnico, al no contar en la STRD con la ficha que permita el traslado del cargo, no corresponde a una decisión asociada a tu desempeño. efectivamente talento humano conoce tu condición de discapacidad."
4/16/21	Se encuentra en tratamiento diagnóstico de retina ojo derecho.

Note: Material producto de la entrevista al sujeto de estudio.

Tabla 2

Cronología jurídica de la implementación por parte de la institucionalidad

ITEM	NORMA
1	Ley 1221 de 2008, expedida por el Congreso de la República, por la cual se establecen normas para promover y regular el teletrabajo y se dictan otras disposiciones.
2	Decreto nacional 884 de 2012, expedido por el Ministerio de Trabajo, por medio del cual se reglamenta la ley 1221 de 2008 y se dictan otras disposiciones
3	Sentencia c-351/13, emitida por la corte constitucional, demanda de inconstitucionalidad por omisión legislativa en ley que regula y promueve el teletrabajo-omisión legislativa relativa en ley que regula y promueve el teletrabajo-configuración por cuanto no se previó la participación de los trabajadores u organizaciones sindicales en la formulación de la política pública de fomento al teletrabajo
4	Acuerdo 489 de 2012, plan distrital de desarrollo 2012-2016 "Bogotá humana" artículo 35 numeral 5, artículo 43
5	Decreto distrital 596 de 2013, expedido por la Alcaldía mayor de Bogotá, por el cual se dictan medidas para la aplicación del teletrabajo en organismos y entidades del distrito capital
6	Resolución 173 de 2014, emitida por la secretaria general, por la cual se dictan los lineamientos para la implementación del teletrabajo en la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá.
7	En el año 2015 se firma del "pacto por el teletrabajo" por parte del Instituto Distrital de Recreación y Deporte, IDR D, cuyo objetivo consiste en generar un marco de cooperación público -privada para impulsar el teletrabajo en Colombia, como instrumento para incrementar la productividad empresarial, generar una movilidad sostenible, fomentar la innovación organizacional de las entidades, mejorar la calidad de vida de los trabajadores y promover el uso efectivo de las tecnologías de la información y las comunicaciones.
8	Decreto 1072 de 2015, emitido por el ministerio del trabajo, por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del sector trabajo, artículo 2,2,1,5,2
9	Acuerdo distrital 645 de 2016, plan de desarrollo económico, social, ambiental y de obras publicas para Bogotá D.C. 2016-2020 "Bogotá mejor para todos", se incluyó como meta incrementar en un 30% la participación del teletrabajo en la ciudad

ITEM	NORMA
10	Alcaldía mayor de Bogotá D.C., el 2 de febrero de 2017 firmó el memorando de entendimiento con el ministerio de tecnologías de la información y las comunicaciones, con el fin de implementar el plan de promoción y fomento al teletrabajo en la administración distrital
11	Resolución 084 de 2018, emitida por el Instituto Distrital de Recreación y Deporte - IDRDR, por el cual se implementa el plan piloto y se conforma el comité coordinador de teletrabajo en el IDRDR
12	Acuerdo 710 de 2018 concejo de Bogotá D.C., Concejo de Bogotá D.C., por el cual se determinan los lineamientos para el fomento, la generación de empleo, y el teletrabajo para personas con discapacidad y adultos mayores que requieren cuidado permanente y sus cuidadores en el distrito capital, se establece una estrategia para la atención integral de cuidadores(as) y se dictan otras disposiciones
13	Decreto 591 de 2018, emitido por la Alcaldía mayor de Bogotá D.C., por medio del cual se adopta el modelo integrado de planeación y gestión nacional y se dictan otras disposiciones, derogado por el decreto distrital 807 de 2019
14	Circular 018 de 2018, emitida por la Secretaría General de la Alcaldía mayor de Bogotá D.C., estrategia distrital para la implementación de la modalidad de teletrabajo en las entidades
15	Circular externa 036 de 2019, emitida por el Departamento Administrativo del Servicio Civil Distrital, seguimiento a actualización de información de servidores con discapacidad en SIDEAP para dar cumplimiento al decreto 2011 de 2017.
16	Resolución 573 de 2019, emitida por el Instituto Distrital de Recreación y Deporte, por el cual se dictan los lineamientos para la implementación del teletrabajo en el Instituto Distrital de Recreación y Deporte, IDRDR, y se adoptan otras disposiciones
17	Decreto distrital 806 de 2019, expedido por la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., por medio del cual se dictan disposiciones para la implementación, apropiación, adopción, fomento y sostenibilidad del teletrabajo en organismos y entidades distritales
18	Abril de 2020, lineamientos guía para la implementación del teletrabajo en el distrito capital, emitido por la Dirección Distrital de Desarrollo Institucional de la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá
19	Resolución 385 de 2020, emitida por el Ministerio de Salud y Protección Social, por la cual se declara la emergencia sanitaria por causa del coronavirus covid-19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus.

ITEM	NORMA
20	Directiva presidencial 02 de 2020, emitida por la Presidencia de la República, medidas para atender la contingencia generada por el covid-19, a partir del uso de las tecnologías de la información y las telecomunicaciones, tic
21	Circular 041 de 2020, emitida por el ministerio del trabajo, lineamientos respecto del trabajo en casa
