



FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA
Y RELACIONES INTERNACIONALES
UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO



UNR Universidad
Nacional de Rosario

Los límites y las potencialidades del teletrabajo en las organizaciones públicas.

La experiencia del Ente de la Movilidad de
Rosario de abril a junio de 2020.

TESINA DE GRADO | Lic. en Comunicación Social

Autora: Guadalupe Martínez (M-3016/3).

Director: Lic. Marcelo de la Torre.

Co-directora: Lic. Aneley Berardo.

Rosario, 2022.

**A la Universidad pública, gratuita y de calidad. A mi querida Fcpolit.
Infinitamente agradecida por los años más lindos que viví.**

A mi familia.

A mi mamá y papá por permitirme hacer los caminos que elija y acompañarme siempre a recorrerlos. A mis hermanos por ser mi mejor compañía y sostén.

A mis amigos y amigas.

A las de toda la vida, a los que me crucé en las aulas de la Fcpolit, a los de la mesita turquesa, a los que están lejos y aún así tan cerca. Por las risas y el aguante de todos estos años, por los abrazos más cálidos.

A mis directores.

Por leerme y bancarme en este trayecto final, en este proceso académico y personal, por todo lo que me enseñaron.

A todos ellos, gracias.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	3
SOBRE EL TRABAJO DE INVESTIGACIÓN	4
Objetivos	4
Situación problemática	5
Fundamentación	7
Antecedentes	8
Marco teórico	10
Metodología	32
CAPÍTULO I: SOBRE EL ESTUDIO DE CASO	33
1.1 El caso: ASPO en el Ente de la Movilidad de Rosario.	33
1.2 El espacio: Ente de la Movilidad de Rosario	33
CAPÍTULO II: SOBRE SEIS DIMENSIONES DEL TELETRABAJO DECENTE	37
2.1 Condiciones laborales	37
2.2 Salud y condiciones de seguridad	42
2.3 Organización laboral	44
2.4 Organización familiar	49
2.5 Sustentabilidad	52
2.6. Inclusión	54
CAPÍTULO III: SOBRE EL TELETRABAJO EN LAS ORGANIZACIONES PÚBLICAS	56
3.1 Rol del Estado	59
CONCLUSIONES	60
BIBLIOGRAFÍA	64
ANEXO	66

INTRODUCCIÓN

La presente investigación se conforma como el cierre de mi carrera de la Licenciatura en Comunicación Social y de mi paso por la universidad pública como estudiante, así como también como resultado de mi experiencia de pasantía educativa en la Municipalidad de Rosario. Es por ello que a la hora de realizar este trabajo decidí hacerlo en el campo de los estudios sobre las organizaciones públicas, a los fines de aportar mi grano de arena a repensar el funcionamiento del Estado, sin el cual no hubiera llegado hasta aquí.

Por otro lado, en un contexto de pandemia de COVID-9, el teletrabajo se posicionó como una modalidad de trabajo masiva de manera muy abrupta, conformándose como un tema de mucha actualidad. Los estudios en torno a cómo aplicarlo de la mejor manera y cómo hacer funcionar todas esas estructuras que siempre se sostuvieron en la presencialidad, de manera virtual, se hicieron tan precisos como necesarios. Así, el tema me resultó sumamente atractivo ya que me introduzco aquí en una discusión actual y aún abierta sobre las diferentes formas de trabajo en el siglo XXI y, particularmente, en un contexto post pandémico.

Partiendo entonces de estas dos grandes motivaciones, en esta tesina me propongo indagar sobre **cuáles son los límites y las posibilidades de teletrabajo particularmente en las organizaciones públicas, a partir de un estudio de caso del Ente de la Movilidad de Rosario**. Para ello, en un primer momento, realizaré un análisis de dicha experiencia en torno a seis dimensiones construidas a partir del Manual de Buenas Prácticas en Teletrabajo de la OIT (2011): condiciones laborales, salud y condiciones de seguridad, organización laboral, organización familiar, sustentabilidad e inclusión. A partir de ello y en segundo lugar, me adentraré sobre las particularidades de aplicar esta modalidad de trabajo en el Estado. Y sobre el final, arrojaré algunas conclusiones en torno a lo planteado.

SOBRE EL TRABAJO DE INVESTIGACIÓN

Objetivos

El objetivo general de la presente investigación es **detectar cuáles son los límites y las potencialidades del teletrabajo en las organizaciones públicas**, a partir de un estudio de caso del **Ente de la Movilidad de Rosario de abril a junio de 2020**.

A los fines de perseguir ese objetivo, nos proponemos entonces:

- Describir el caso del Ente de la Movilidad de Rosario en el primer cuatrimestre de 2020 a partir de los seis ejes del teletrabajo decente: condiciones laborales, salud y condiciones de seguridad, organización laboral, organización familiar, sustentabilidad e inclusión.
- Identificar las particularidades de la aplicación del teletrabajo en las organizaciones públicas en comparación con las privadas.
- Explorar cuál es el rol del Estado frente a la creciente aplicación del teletrabajo.

Situación problemática

El 11 de Marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud (OMS) declaró el virus COVID-19 como una pandemia, marcando el inicio del fin de la cotidianeidad tal como la conocíamos. En Argentina, nueve días más tarde, el Presidente Alberto Fernandez decretó el Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio (en adelante ASPO) en todo el país. A partir de esta medida de prevención, todas las personas que no realizaran tareas que se consideraron esenciales (tareas que fueron mayormente las implicadas en el sistema de salud) debieron quedarse en sus domicilios particulares hasta que se decretara lo contrario.

En este contexto, tanto las organizaciones públicas como aquellas privadas, se vieron obligadas a adaptarse a la situación y adoptar nuevas modalidades de trabajo que permitieran respetar las nuevas restricciones. El teletrabajo se constituyó así como la modalidad de trabajo más adecuada y, de hecho, la más recomendada por los expertos en epidemiología. Según un estudio de Opinaia -donde encuestaron a 1200 personas residentes en el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA)- cuatro de cada diez personas con empleo trabajaron desde sus casas en Abril y Mayo de 2020, es decir, un 40% de la población encuestada.

Es una realidad que el teletrabajo existía aún antes de la pandemia, pero su aplicación era de un porcentaje mucho menor y estaba muy centralizado en el sector privado: tan sólo el 3% de las empresas privadas implementaban esta modalidad para el 2017, según los datos que arroja la Encuesta de Indicadores Laborales (EIL). Y en cuanto al sector público, la aplicación era escasa sino nula. No obstante, la modalidad de trabajo a distancia se constituía cada vez más como una opción alternativa a la presencialidad, presentando sus amplias ventajas y ocupando diversos debates en torno al trabajo en el siglo XXI.

En la Municipalidad de Rosario la situación no fue diferente a la del resto del país y el teletrabajo se presentó como un gran desafío para la gestión local. La mayoría de los trabajadores estatales debieron aplicar esta modalidad (excluidos, una vez más, aquellos considerados “esenciales”) y construir, en el camino, nuevas herramientas para sostenerla. Este último fue el caso de la mayoría de los trabajadores del Ente de la Movilidad de Rosario (en adelante, EMR), cuyos 110 empleados debieron adecuarse -de una forma y otra- al nuevo contexto.

En el presente trabajo se trabajará con el estudio del caso particular del EMR, desde abril hasta junio del año 2020. El EMR si bien forma parte de la estructura del ya mencionado municipio rosarino, es un organismo autárquico descentralizado administrativa y

financieramente, cuya función es ocuparse de toda la movilidad urbana de la ciudad. Previo a la pandemia, sus trabajadores realizaban su jornada laboral de manera presencial y, a fines de marzo de 2020, se vieron con la imposibilidad de sostenerlo. Es así que la organización, al igual que el resto de la Municipalidad, de la ciudad y el mundo, tuvo que reorganizarse para seguir funcionando. Este proceso será entonces el objeto de estudio del presente trabajo, donde abordaremos la problemática de cuáles fueron los límites y cuáles son las potencialidades de la aplicación de la modalidad de teletrabajo en la organización pública, a partir del estudio de la experiencia del Ente de la Movilidad de Rosario de abril a junio de 2020.

Fundamentación

El presente trabajo de investigación surge en un contexto de pandemia donde el teletrabajo se posiciona como la modalidad de trabajo más adecuada para prevenir la propagación del virus COVID-19. Teniendo esto en cuenta, la temática que aquí estudiaremos es de total actualidad y resulta tan preciso como necesario generar aportes teóricos al respecto.

Si bien existen ya muchas investigaciones sobre cuáles son las ventajas y desventajas del teletrabajo, la mayoría se aboca al sector privado. Es por esto que la presente se constituye como un aporte a un territorio poco explorado: **los límites y las potencialidades de la aplicación del teletrabajo particularmente en la organización pública en la escala local.**

En la Municipalidad de Rosario esta modalidad de trabajo a distancia no había sido explorada a gran escala hasta el momento de la pandemia, motivo por el cual realizar una evaluación de una experiencia particular del Estado local puede resultar para éste un material útil para mejorar la aplicación del teletrabajo en todo su aparato. Esto resulta de suma importancia teniendo en cuenta que el panorama actual no sólo de la ciudad o el país, sino del mundo, es que tendremos que convivir con el virus por un período de tiempo todavía largo y, por ende, el teletrabajo seguirá ganando terreno.

Por último, este trabajo se conforma como un aporte para repensar el funcionamiento de las organizaciones públicas y explorar las potencialidades que en ella se alojan para mejorarlo. En un contexto de pandemia en que el Estado tuvo un rol protagonista y fundamental a la hora de cuidar la salud y la vida de todos los ciudadanos, los resultados de esta investigación pueden resultar pertinentes.

En cuanto al EMR, un análisis exhaustivo de su experiencia de teletrabajo, le permitirá potenciar sus beneficios, ampliar sus límites así como disminuir sus desventajas.

Antecedentes

Si bien en contexto de la pandemia de COVID-19 el teletrabajo dió un gran salto de escala en cuanto a su aplicación y se posicionó rápidamente como una modalidad de trabajo masiva, previo a este contexto ya existía y había, alrededor de todo el mundo, vastas experiencias en este sentido. Así, encontramos diversos antecedentes referidos a la aplicación del teletrabajo en diferentes lugares del mundo.

En primer lugar, existe un abanico de estudios relacionados a la evaluación o descripción del estado del teletrabajo a nivel regional internacional. Se destaca aquí “Estado del teletrabajo en América Latina y el Caribe” (2017) realizado por la Academia Internacional de Teletrabajo para América Latina y el Caribe, donde se analiza la situación del teletrabajo en los países del continente (particularmente Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, México, Nicaragua, Paraguay, Uruguay), con el objetivo de analizar las fortalezas y desafíos de esta modalidad de trabajo en la región. Resulta un antecedente importante precisamente porque analiza el objeto de estudio desde las particularidades de los países latinoamericanos y del Caribe, territorio en el cual estará enmarcada la presente investigación.

Por otro lado, dentro de los estudios de teletrabajo en nuestro continente, se destacan diversas investigaciones sobre el caso de Chile. Encontramos aquí “Teletrabajo en el Estado de Chile: efectos y desafíos para su diseño e implementación” (2018) realizado por el Centro de Sistemas Públicos de la Universidad de Chile. Este presenta un antecedente de suma importancia ya que aparte de ser una investigación situada en el territorio latinoamericano, además, se enfoca en el sector público. En este trabajo se analiza la experiencia de teletrabajo en el Instituto Nacional de Propiedad Industrial (INAPI) y, posteriormente, se deja una serie de recomendaciones en torno a la aplicación del teletrabajo en el Estado chileno.

Otra investigación que se focaliza en el estudio del teletrabajo en las organizaciones públicas es “El teletrabajo en las organizaciones públicas” (2017) de Alicia Villalba Sánchez, de la Universidad de Santiago de Compostela. El aporte de la autora radica en que focaliza su investigación en la inserción de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TICs) en el Estado, particularmente con la modalidad de teletrabajo. También realiza un análisis sobre el marco normativo y el concepto mismo de esta modalidad de trabajo en España.

Ahora bien, son menos los casos de estudios en el ámbito de lo local, por no decir nulos. Se registra un solo trabajo a nivel ciudad sobre el teletrabajo, realizado por Ricardo Rubio González y titulado “La transformación de los mercados laborales: el teletrabajo y sus

alcances para el caso de Santiago, Chile” (2010). En este el autor realiza un análisis de ventajas y desventajas del trabajo a distancia en el mercado laboral chileno, desde el punto de vista de la geografía, la urbanización y la movilidad urbana.

En Rosario particularmente, se registran dos investigaciones en torno al teletrabajo en la ciudad, una dentro del ámbito privado y la otra dentro del público. La primera se titula “Creciente avance del teletrabajo como modalidad laboral. El caso de la teletraducción en Rosario” (2005) y su autora es Pamela Gallusser. Se trata de un análisis comunicacional del teletrabajo como un fenómeno de la sociedad de la información a partir del estudio de caso de teletrabajadores de la traducción de Rosario, con un enfoque específico del rol de las TICs en el mismo. Y en segundo lugar, encontramos un trabajo de relevamiento llevado adelante por la Asociación de Bibliotecarios Profesionales de Rosario y titulado “Teletrabajo y pandemia en las bibliotecas de Rosario” (2020), focalizado particularmente en un análisis de caso ya en contexto de pandemia del covid-19. Se trata de un análisis de cómo diferentes bibliotecas públicas respondieron al contexto de Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio producto de la ya mencionada situación epidemiológica, y cómo lograron adaptar un rubro que, a priori, no pareciera poder darse sin la presencialidad, a una modalidad virtual para sostener el vínculo con sus comunidades.

En resumen, si bien existe una amplia gama de estudios sobre teletrabajo, la mayoría se relaciona al ámbito de las organizaciones privadas, configurándose el campo de la aplicación modalidad de trabajo a distancia en las organizaciones públicas a escala local como uno poco explorado hasta el momento.

Marco teórico

Primer acercamiento al concepto de teletrabajo decente

A los fines de este trabajo de investigación resulta tan preciso como necesario definir qué se entiende por teletrabajo. Un análisis etimológico de la palabra nos brinda una primera definición: el prefijo “tele” significa “a distancia” o “desde lejos”, por lo que podemos decir, a priori, que significa “trabajo a distancia” o “trabajo desde lejos”. Armando Elizondo Almeida, explica al respecto que “la palabra teletrabajo supone la unión de dos palabras: una griega «telou» con una latina «tripaliare», cuyas acepciones son, respectivamente, lejos y trabajar” (Elizondo Almeida, 2006, p. 183). Así, un primer acercamiento arroja que el teletrabajo es una forma de trabajo cuya particularidad es la distancia.

La Ley N° 27.555 de Régimen Legal del Contrato de Teletrabajo sancionada el 30 de Julio de 2020 en Argentina ofrece una conceptualización del término que nos resulta pertinente para este trabajo y, por ende, será la que tomaremos aquí. En dicha legislación, se establece que se trata de teletrabajo

“cuando la realización de actos, ejecución de obras o prestación de servicios (...) sea efectuada total o parcialmente en el domicilio de la persona que trabaja, o en lugares distintos al establecimiento o los establecimientos del empleador, mediante la utilización de tecnologías de la información y comunicación”. (Ley N° 27555, 2020)

En esta aparece la segunda característica principal del teletrabajo, junto con la distancia, que es la utilización de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TICs) y que retomaremos más adelante. Hasta aquí entonces, y a manera de resumen, podemos afirmar que hablamos de teletrabajo para referirnos a la modalidad de trabajo en la cual el empleado realiza sus tareas laborales en un lugar físico distinto al del empleador, por medio del uso de las TICs.

A partir de lo dicho, cabe definir entonces cómo se concibe al trabajo en sí mismo. En la presente investigación se abordará el concepto desde la perspectiva del trabajo decente, propuesta por la Organización Internacional del Trabajo (en adelante, OIT). Según esta última, el trabajo decente

“significa contar con oportunidades de un trabajo productivo y con un ingreso digno, seguridad en el lugar de trabajo y protección social para las familias, mejores perspectivas de desarrollo personal e integración a la sociedad, libertad para expresar

opiniones, organización y participación en las decisiones que afectan las vidas, e igualdad de oportunidad y trato para mujeres y hombres” (OIT, 2011, p.13).

Esta conceptualización del trabajo aporta una concepción sobre el mismo donde se incluye una mirada social, política y cultural de lo que implica el trabajo en nuestras sociedades, que resulta precisa para abordar la temática propuesta. Así, se tratará en este concepto de teletrabajo decente, es decir, una concepción del teletrabajo que contenga estos aspectos propuestos.

Teletrabajo decente: seis dimensiones

Como mencionamos anteriormente, el concepto de teletrabajo decente abarca diferentes aspectos a la hora de definir qué implica una aplicación de esta modalidad de trabajo que sea adecuada, tanto en organizaciones privadas como públicas. Estos resultan de suma importancia en el presente trabajo de investigación ya que serán las dimensiones a indagar en la experiencia particular del EMR en la primera mitad del 2020.

A partir del Manual de Buenas Prácticas en Teletrabajo de la OIT (2011) podemos inferir seis dimensiones en torno al teletrabajo decente:

1. Condiciones laborales
2. Salud y condiciones de seguridad
3. Organización laboral
4. Organización familiar
5. Sustentabilidad
6. Inclusión: empleo juvenil, género y discapacidad

Condiciones laborales

En Argentina, la ya mencionada Ley N° 27.555 de Régimen Legal del Contrato de Teletrabajo (2020) establece en su artículo N°3 que las personas que trabajen bajo esta modalidad “gozarán de los mismos derechos y obligaciones que las personas que trabajan bajo la modalidad presencial y su remuneración no podrá ser inferior a la que percibían o percibirán bajo la modalidad presencial” (Ley N° 27.555, 2020). Pero a su vez, el teletrabajo trae consigo condiciones laborales que le son propias ya que se relacionan con sus particularidades. Sobre estas últimas, las más importantes y las que resulta preciso definir en este punto del trabajo, son: voluntariedad, reversibilidad, derecho a la desconexión, herramientas laborales, derecho a la intimidad y protección de la información laboral.

La *voluntariedad* es una de las condiciones laborales principales del teletrabajo y, como su nombre lo indica, implica que la aplicación de esta modalidad de trabajo tiene que ser siempre voluntaria tanto por parte del empleado como del empleador, “salvo casos de fuerza mayor debidamente acreditada” (Ley N° 27555, 2020). Es fundamental también que la voluntariedad quede registrada por escrito. En relación a esto, la OIT afirma que “la negativa de una persona empleada a teletrabajar no es, en sí, un motivo de rescisión de la relación laboral ni de modificación de las condiciones de trabajo de esa persona”. (OIT, 2011, p.18). Esto quiere decir que el trabajador tiene derecho a negarse a realizar la modalidad de teletrabajo en caso de ser ofrecida por la empresa, así como también la empresa puede rechazar un pedido del trabajador al respecto.

Por otro lado, otra de las condiciones laborales principales es la de la *reversibilidad*. Así como el teletrabajo tiene que ser un acuerdo voluntario de ambas partes, también tiene que poder revertirse de la misma forma. Es decir, tanto el empleador como el empleado tienen el derecho de expresar su intención de cambiar de modalidad de trabajo o, en palabras de la OIT: “el derecho a regresar a la actividad presencial es un derecho de ambas partes” (OIT, 2001, p.18). No obstante, la ya mencionada ley nacional sólo establece esta condición por parte del trabajador, ya que en su artículo N°8 establece que “el consentimiento prestado por la persona que trabaja en una posición presencial para pasar a la modalidad de teletrabajo, podrá ser revocado por la misma en cualquier momento de la relación” (Ley N° 27555, 2020) pero no hace mención al caso contrario, es decir, que sea el empleador quien quiera revertir la situación. Cabe aclarar que la reversibilidad es un derecho del trabajador siempre y cuando la situación sea la de una persona que comenzó a trabajar de manera presencial y luego pasó a modalidad de trabajo a distancia, pero no cuando el contrato de trabajo desde un inicio contempla que este se realizará con la modalidad de teletrabajo, tal cual se establece en el Decreto 27/2021 de Régimen Legal de Teletrabajo: “Las personas que trabajan que hubiesen pactado la modalidad de teletrabajo desde el inicio de la relación laboral no pueden revocar su consentimiento ni ejercer el derecho a que se les otorguen tareas presenciales” (Decreto 27/2021, 2021, art. N°8).

Otros de los derechos laborales fundamentales a la hora de implementar teletrabajo decente, es el *derecho a la desconexión digital*. Este es uno de los derechos más característicos de esta modalidad de trabajo ya que tiene que ver con establecer los límites de la jornada laboral aún cuando no se cumple un horario fijo. La Ley 27.555 establece:

“La persona que trabaja bajo la modalidad de teletrabajo tendrá derecho a no ser contactada y a desconectarse de los dispositivos digitales y/o tecnologías de la

información y comunicación, fuera de su jornada laboral y durante los períodos de licencias. No podrá ser sancionada por hacer uso de este derecho” (Ley N° 27555, 2020, art. N°5)

En la modalidad de trabajo presencial, el corte entre el momento laboral y la vida familiar del trabajador sucede con la finalización de la jornada y se efectiviza con el retiro de la persona de las instalaciones del trabajo. Ahora bien, en la modalidad de teletrabajo ese corte necesario no sucede y, es por ello, que este derecho a la desconexión digital es uno de los más -sino el más- importante a la hora de hablar de condiciones laborales decentes para este tipo de trabajo. De no cumplirse este derecho sería equivalente a cumplir horas extra en la presencialidad y se debe reconocer como tal. Además, se establece en la reglamentación de la mencionada Ley 27.555 que “no se podrán establecer incentivos condicionados al no ejercicio del derecho a la desconexión” (Decreto 27/2021, 2021, art. N°4).

Al respecto, en la publicación del Ministerio de Producción y Trabajo de la Nación titulada “Teletrabajo decente en Argentina. Primer libro blanco nacional de buenas prácticas en teletrabajo, trabajo remoto y trabajo conectado”, se afirma que uno de los desafíos que conlleva la aplicación del teletrabajo es “respetar el derecho a la desconexión y la vida privada” (Ministerio de Producción y Trabajo de la Nación, 2019, p.18).

La no-presencialidad trae consigo también otra cuestión relacionada a las *herramientas de trabajo*, ya que en la modalidad de teletrabajo el empleado no asiste a un lugar donde las encuentre a disposición. Así, es obligación del empleador asegurar todas las herramientas de trabajo necesarias así como compensar los gastos que puede implicar trabajar desde un lugar ajeno a las instalaciones de la organización. Este punto también está regulado por la ya mencionada Ley 27.555 de Régimen Legal de Contrato de Teletrabajo (2020), en el artículo N°9 “Elementos de Trabajo” y el N.º10 “Compensación de gastos”. En el primero, la legislación establece que es derecho del trabajador que se le garanticen todos los elementos de trabajo que le sean necesarios (así como también su instalación, mantención y, de ser necesario, reparación) y, por otro lado, que es su responsabilidad hacer un correcto uso y mantenimiento de los mismos. Cabe aclarar que en la reglamentación de dicha ley se establece que “la provisión de elementos de trabajo no se considera remuneratoria” (Decreto 27/2021, 2021, art. N°9). En cuanto al artículo N°10 de la Ley 27.555, se trata del derecho del trabajador a la compensación por gastos en servicios que deba afrontar (como internet, electricidad, etc.).

Por último, una cuestión que concierne a las condiciones laborales de las personas que realizan teletrabajo y que no se puede perder de vista, es la relacionada a la *protección de la intimidad del trabajador*. El empleador en el teletrabajo, al no encontrarse de manera física con su empleado para realizar tareas de control, se ve obligado a implementar otros sistemas para cumplir esos fines. Ahora bien, estos no pueden ser utilizados para violar la intimidad del trabajador, motivo por el cual en el artículo N°15 de la Ley 27.555 (2020) se establece que:

“Los sistemas de control destinados a la protección de los bienes e informaciones de propiedad del empleador deberán contar con participación sindical a fin de salvaguardar la intimidad de la persona que trabaja bajo la modalidad de teletrabajo y la privacidad de su domicilio” (Ley 27.555, 2020, art. N° 15)

En la misma línea, el artículo siguiente de la ya mencionada ley dispone la obligación del empleador de tomar medidas para proteger los datos utilizados y procesados por el trabajador en contexto de la jornada laboral “no pudiendo hacer uso de software de vigilancia que viole la intimidad” del teletrabajador (Ley 27.555, 2020). La OIT, respecto a esto último, agrega que “es responsabilidad de la empresa informar al teletrabajador de la legislación vigente al respecto y de las políticas y normas internas pertinentes sobre la protección de datos” (OIT, 2011, p.27).

Hasta aquí algunas de las condiciones laborales necesarias para un teletrabajo decente que, si bien no son todas, se constituyen como las más relevantes a los fines de esta investigación.

Salud y condiciones de seguridad

Al referirnos a las condiciones de salud y seguridad a la hora de aplicar teletrabajo, el Manual de Buenas Prácticas de Salud y Seguridad en el Teletrabajo, realizado por la Coordinación de Teletrabajo del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, la Superintendencia de Riesgos del Trabajo y las organizaciones que integran la Red de Teletrabajo, se constituye como una herramienta fundamental. Es así que retomaremos aquí algunas de las recomendaciones allí plasmadas para realizar un teletrabajo decente.

En el mencionado manual, se afirma que resulta de suma importancia evaluar cómo se desarrolla la tarea diaria del teletrabajador, y para ello “se dispone de dos herramientas en el teletrabajo: la autocomprobación del lugar que fue elegido para desarrollar el trabajo (domicilio del trabajador o lugar ajeno al empleador) y de las medidas preventivas para verificar que sean las adecuadas” (Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social et al.,

2017, p.4). En cuanto a la autocomprobación, se proponen una serie de recomendaciones para que cada empleado pueda registrar si su lugar de trabajo cumple con las condiciones necesarias para cuidar su salud. Estas últimas cubren cinco aspectos: trabajo con pantallas de visualización de datos, medidas de seguridad en los trabajos de carácter administrativo, prevención de incendios, actuación ante un incendio y primeros auxilios.

En cuanto al primero, el *trabajo con pantallas de visualización de datos* (en adelante PVD), las recomendaciones tienen como objetivo disminuir las consecuencias que puede suponer estar expuesto a diferentes pantallas durante toda la jornada laboral. Este es uno de los puntos más relevantes en cuanto a la salud en el teletrabajo ya que no existe forma de realizarlo sino mediante las TICs, motivo por el cual todo teletrabajador debe saber lidiar con dicha exposición. No obstante, se señala en el manual, no son las TICs en sí mismas las que pueden causar efectos no deseados en la salud de la persona sino la forma en que se las utiliza. Teniendo esto último en cuenta, entonces, “los problemas pueden evitarse con un buen diseño del puesto de trabajo con PVD y con unas buenas prácticas de trabajo” (Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social et al., 2017, p. 5). Entonces, es en torno a esto último en que está centrada la autocomprobación en este punto, en cuál es la forma de diseñar un buen puesto de trabajo y cuáles son las buenas prácticas para trabajar. Las recomendaciones son muy variadas: “la distancia entre los ojos y la pantalla debe estar entre 40 y 70 cm”, “asegurar que existe suficiente espacio de trabajo para contener los documentos y todo el equipo necesario de trabajo”, “asegurar que existe suficiente espacio debajo de la mesa para permitir el movimiento de las piernas”, entre otros (Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social et al., 2017, pp.5, 6).

Sobre las *medidas de seguridad en los trabajos de carácter administrativo*, son aquellas tales como resbalones y tropezones o cortes y pinchazos en contexto laboral. Así, las recomendaciones se dirigen al orden de las herramientas de trabajo para evitar cortes o golpes y al orden en general del espacio laboral para evitar caídas, así como también consejos para lugares con escalera, estantes y/o armarios, con el mismo fin. Se aconseja también en torno al manejo de instalaciones o artefactos eléctricos que pueden utilizarse al trabajar. Algunos de estos son: “guardar los objetos cortantes (tijeras, abrecartas, cutter, etc.) en los cajones después de su uso, ubicándolos en sus fundas”, “no circular por zonas con el piso mojado o resbaladizo debido a procesos de limpieza”, “no manipular en las instalaciones eléctricas ni intentar reparar equipos de trabajo que utilizan la electricidad”, entre otros (Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social et al., 2017, pp. 8, 9).

La *prevención de incendios* por su parte, se nombra de esta forma ya que “la mayoría de los incendios producidos se podrían haber evitado con una serie de medidas preventivas en el diseño de los edificios y sus instalaciones, con un mantenimiento preventivo correcto y con unas prácticas de trabajo adecuadas” (Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social et al., 2017, p.10). Estas recomendaciones, entonces, son -sobre todo- en función de estas últimas prácticas de trabajo adecuadas y algunas de ellas son: tener un matafuegos portátil de 1 kg.ABC cercano, “impedir la presencia simultánea de materiales combustibles y focos de ignición”, entre otros (Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social et al., 2017, p.10). La *actuación ante un incendio*, en cambio, tiene que ver con consejos generales en caso de suceder el siniestro.

Por último, las recomendaciones en torno a primeros auxilios que se presentan en el manual “son básicos para la actuación de cualquier ciudadano en caso de accidente” (Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social et al., 2017, p. 12), no particulares del teletrabajo ni del ámbito laboral en general. Estos consejos son aquellos que componen la secuencia de actuación en caso de un accidente conocida como PAS que consiste en proteger, avisar y socorrer.

Ahora bien, más allá de los auto-cuidados que puede tener el trabajador, la Resolución de la Superintendencia de Riesgos del Trabajo N° 1552/12 establece algunos derechos y obligaciones para el empleador. En primer lugar en su artículo N°2 establece que “el empleador deberá notificar a la Aseguradora de Riesgos del Trabajo (A.R.T.) a la que estuviera afiliado, la localización de los teletrabajadores” (Ley 27555, 2020). En el artículo 3, define una serie de elementos que el empleador debe proveer al empleado y que son:

“UNO (1) silla ergonómica. UNO (1) extintor portátil contra incendio |(matafuego de 1 kg. a base de HCFC 123). UNO (1) botiquín de primeros auxilios. UNO (1) almohadilla para ratón (“pad mouse”). UNO (1) Manual de Buenas Prácticas de Salud y Seguridad en Teletrabajo” (Ley 27555, 2020, art. N°3)

En este listado se pueden observar las cinco dimensiones que se plantean en el ya mencionado manual de buenas prácticas, así como el manual en sí mismo. Es por esto que se constituye como una herramienta -sino “la” herramienta- fundamental para un aplicar un teletrabajo decente en Argentina.

Por otro lado, aparte de las obligaciones establecidas para empleador, la reglamentación le otorga el derecho de verificar las condiciones del espacio de trabajo del empleado:

“Art. 4° — Establécese que el empleador, previo consentimiento del trabajador y notificando fecha y hora cierta de visita, puede verificar las condiciones del lugar determinado por el trabajador para la ejecución de su tarea, a través de un profesional del área de Higiene y Seguridad de la Empresa” (Ley 27555, 2020, art. N°4).

Sobre este último punto, la OIT recomienda “que las empresas fomenten la cultura preventiva y el cumplimiento de las normas como elementos centrales de una estrategia a corto, medio y largo plazo para una mejora constante de la seguridad y la salud en el trabajo” (OIT, 2011). En esta línea, también afirma que “es responsabilidad de la empresa informar a los teletrabajadores sobre su política en materia de salud y seguridad en el trabajo” así como “es responsabilidad de los teletrabajadores aplicar estas políticas y recomendaciones de seguridad correctamente” (OIT, 2011, p.26).

Organización laboral

Otro eje a tener en cuenta es el de la organización laboral, ya que el teletrabajo rompe con las estructuras más tradicionales de la relación tanto del trabajador con el empleador como del trabajador con otros trabajadores. Así, esta modalidad de trabajo implica la formulación de una dinámica laboral nueva y acorde a sus particularidades.

Para llevar adelante esta readecuación, este cambio en la cultura organizacional, según el Ministerio de Producción y Trabajo de la Nación, se requieren nuevas habilidades tanto por parte del empleado como del empleador. Estas últimas, son: el trabajo por objetivos, la formación continua y el trabajo colaborativo mediante alguna plataforma (Ministerio de Producción y Trabajo de la Nación, 2019).

El siguiente cuadro, extraído del mencionado Libro Blanco, se representan los principales cambios en la cultura organizacional del teletrabajo respecto al trabajo presencial:

ANTES	DESPUÉS
Horarios fijos.	Horarios flexibles en función de las necesidades del puesto y los resultados esperados.
Trabajo desde una oficina física designada.	Trabajo desde cualquier lugar físico.

Únicamente uso de computadora en la oficina.	Dispositivos propios (BYOD - bring your own device).
Sistema de Monitoreo y Control (ejemplo presentismo).	Trabajo por resultados.
Reuniones presenciales.	Reuniones virtuales con participantes ilimitados.

*Fuente: Ministerio de Producción y Trabajo de la Nación. (2019). *Teletrabajo decente en Argentina. Primer libro blanco nacional de buenas prácticas en teletrabajo, trabajo remoto y trabajo conectado.*

Organización familiar

El teletrabajo presenta un desafío al teletrabajador que es el de la reorganización de su vida familiar, ya que su trabajo tiene lugar -en la mayoría de los casos- en su hogar. Es preciso que la rutina de teletrabajo del empleado sea conciliable con su vida tanto familiar como social para poder hablar de teletrabajo decente.

Si bien esto puede parecer a priori complejo, diferentes experiencias de teletrabajo han arrojado resultados positivos en este sentido. La OIT, señala:

“Considerando las encuestas realizadas a teletrabajadores en el marco del PROPET [Programa Piloto de Seguimiento y Promoción del Teletrabajo en Empresas Privadas], se advierten mejoras y cambios positivos en la calidad de vida a nivel familiar y social como consecuencia del tiempo de trabajo llevado a cabo en sus propios domicilios” (OIT, 2011)

Por su parte, en el Libro Blanco de 2019, también se afirma que en la Encuesta de Indicadores Laborales (EIL) del año 2017, realizada por el Ministerio de Producción y Trabajo, los resultados arrojaron que los empleados con menores a cargo “reconocen el trabajo remoto como una modalidad que facilita la conciliación de la vida familiar con la laboral, teniendo conciencia de que cada aspecto debe tener su espacio, tiempo y dedicación” (Ministerio de Producción y Trabajo de la Nación, 2019, p.14).

Cabe destacar que la adecuación no compete sólo al trabajador sino también a toda la familia, la que debe adaptarse completa a esta modalidad. Sobre esto, quienes participaron de la ya mencionada encuesta de la PROPET, también hacen un balance positivo pero resaltando siempre la importancia de establecer límites claros entre la vida laboral y familiar.

La Ley 27555, por otro lado, dedica su artículo N°6 a la cuestión particular de los trabajadores con personas a cargo, donde establece que:

“Las personas que trabajen bajo esta modalidad y que acrediten tener a su cargo, de manera única o compartida, el cuidado de personas menores de trece (13) años, personas con discapacidad o adultas mayores que convivan con la persona trabajadora y que requieran asistencia específica, tendrán derecho a horarios compatibles con las tareas de cuidado a su cargo y/o a interrumpir la jornada” (Ley 27555, 2020, art. N°6)

Este punto de la legislación resulta de suma importancia ya que una de las que se consideran ventajas de realizar teletrabajo es que permite al empleador realizar actividades de cuidado que de otra forma no le sería posible, sobre todo a las mujeres, punto al que volveremos más adelante. La OIT, en esta línea, afirma que “facilitar la conciliación de la vida laboral con las responsabilidades familiares implica mejorar las condiciones del mercado de trabajo: no solo las condiciones de empleo para las mujeres, sino también promover una nueva distribución de las oportunidades para todos” (como se cita en OIT, 2011, p.29).

Sustentabilidad

En las últimas décadas se desarrolló una conciencia social cada vez más grande en torno al impacto de las formas de vida de los seres humanos en el medio ambiente, generando una serie de acciones por parte de organizaciones tanto públicas como privadas, gubernamentales como no gubernamentales, con o sin fines de lucro, dirigidas a reducir dicho efecto. Y la aplicación del teletrabajo puede considerarse una acción en esta línea.

En el ya mencionado libro blanco nacional sobre teletrabajo, se explica que esta modalidad tiene un impacto ambiental positivo principalmente porque evita la movilidad de los trabajadores reduciendo, por ende, las emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI), que tienen directo impacto en el cambio climático. A su vez señala también otros beneficios del teletrabajo respecto a la sustentabilidad, como por ejemplo que “disminuye el consumo de papel/cartuchos/materiales plásticos, entre otros”, “disminuye el consumo de productos que hacen a la jornada laboral”, “disminuye consumo energético, producto del reemplazo de tecnología informática”, entre otros (Ministerio de Producción y Trabajo de la Nación, 2019, p.28). Así, esta forma de trabajo se consolida como una herramienta de disminución del impacto ambiental de los seres humanos e “interactúa beneficiosamente a la faz ambiental, social y económica” (Ministerio de Producción y Trabajo de la Nación, 2019, p.28).

Inclusión

El teletrabajo se presenta como una modalidad de trabajo propicia para la inclusión de algunos grupos que, por cuestiones sociales, suelen estar expulsados del mercado laboral o discriminados dentro del mismo. Al respecto, la OIT señala que “el teletrabajo es una modalidad que contribuye a generar empleo, conciliar la vida laboral, familiar y social e incorporar al mercado laboral a grupos vulnerables, como discapacitados, jóvenes, personas mayores y personas privadas de libertad” (OIT, 2011, p.31).

A los fines de este trabajo retomaremos aquí sólo algunos aportes teóricos en torno a la dimensión de género. Una encuesta realizada por la Facultad de Ciencias Económicas y Estadística de la UNR y el Instituto Provincial de Estadísticas y Censos de la Provincia de Santa Fe (IPEC) en 2014 en ciudad de Rosario sobre el Uso del Tiempo, arroja que

“los varones dedican más tiempo al trabajo remunerado que las mujeres (04:28 horas y 02:14 horas respectivamente), mientras que ellas dedican más tiempo a las actividades relacionadas con el trabajo no remunerado (01:42 horas para los varones y 04:25 horas para las mujeres)” (Ganem et al., 2014, p.92).

Es notable la diferencia entre géneros, producto de construcciones sociales en torno a lo que es ser hombre o ser mujer. Históricamente a las mujeres se les asignó el espacio de lo doméstico, el espacio privado y, con ello, las tareas de cuidado. Así las mujeres se afrontan a una “falta de tiempo para dedicarse a actividades que potencien su desarrollo, participación y autonomía en otros ámbitos” (Ganem et al., 2014, p.92) como puede ser un trabajo remunerado presencial, ya que deben encargarse de tareas domésticas no remuneradas como son la limpieza, el cuidado de otras personas, etc.

Ahora bien, al ser el teletrabajo una modalidad que permite el trabajo desde el mismo hogar, se presenta como una opción para las mujeres que necesitan conciliar sus tareas domésticas no remuneradas con un trabajo asalariado. Esto se debe a que, al no tener que ausentarse de sus hogares, las mujeres pueden trabajar a la par de realizar, mayormente, tareas de cuidado.

Tecnologías de la información

Como ya mencionamos previamente, las TICs tienen un lugar protagonista en la modalidad de teletrabajo, por lo que resulta pertinente no sólo ofrecer una conceptualización de qué son sino también del lugar que tienen en nuestras sociedades actuales.

A la hora de definir qué entendemos por Tecnologías de la Información podemos sumergirnos en diferentes corrientes del campo de las Ciencias de la Comunicación, donde existe un constante debate sobre qué son, cómo funcionan y qué implicaciones tienen en el mundo. En este trabajo nos enmarcaremos dentro del paradigma de las Tecnologías de la Información o de la Revolución Tecnológica propuesto por Manuel Castells.

Castells define las tecnologías de la información como “el conjunto convergente de tecnologías de la microelectrónica, la informática (máquinas y software), las telecomunicaciones/televisión/radio y la optoelectrónica” así como también incluye dentro del mismo la ingeniería genética (Castells, 1998, p.56). Estas, afirma, “no son sólo herramientas que aplicar, sino procesos que desarrollar” (Castells, 1998, p.58). Esto último refiere a que para Castells las tecnologías no son algo definido en sí mismo sino que implican un proceso constante de retroalimentación, en el cual los usuarios se apoderan de ellas y las resignifican.

Una vez definido esto podemos, ahora sí, precisar las características del paradigma de las Tecnologías de la Información. Según Castells estas son cinco y “constituyen la base material de la sociedad de la información” (Castells, 1998, p.88) o la sociedad en red, concepto que retomaremos más adelante.

La primera característica de este paradigma, como indica su nombre, es la centralidad de la información que se constituye como su materia prima: “son tecnologías para actuar sobre la información, no sólo información para actuar sobre la tecnología” (Castells, 1998, p.88)

En segundo lugar, se caracteriza por “la *capacidad de penetración de los efectos de las nuevas tecnologías*” ya que “puesto que la información es una parte integral de toda actividad humana, todos los procesos de nuestra existencia individual colectiva están directamente moldeados (aunque sin duda no determinados) por el nuevo medio tecnológico” (Castells, 1998, p.88)

La tercera característica es la de la *lógica de la interconexión* entre la utilización de estas tecnologías de la información, lo que conforma una red entre las mismas, que “puede materializarse en todo tipo de procesos y organizaciones mediante tecnologías de la información” (Castells, 1998, p.88).

La *flexibilidad* es la cuarta característica de este paradigma y refiere a la capacidad del mismo de reconfigurarse, “un rasgo decisivo en una sociedad caracterizada por el cambio constante y la fluidez organizativa” (Castells, 1998, p.89). Esta flexibilidad, según el autor, tiene una doble cara: puede ser, por un lado, una fuerza liberadora y, a la vez, “una tendencia represiva si quienes reescriben las leyes son siempre los mismos poderes” Castells, 1998, p.89).

La quinta característica se trata de “la *convergencia creciente* de tecnologías específicas en un sistema altamente integrado”. Hablamos aquí de una creciente integración de diferentes trayectorias tecnológicas, hasta el momento, separadas, en dos sentidos: uno relacionado a la “creciente integración de las firmas empresariales en alianzas estratégicas y proyectos de colaboración” (Castells, 1998, p.89) así como en otro relacionado a los sistemas tecnológicos en sí mismos, es decir, que una parte no puede imaginarse sin la otra en términos técnicos (como por ejemplo, ya no se pueden pensar por separado las computadoras de los de los microprocesadores).

Tecnologías y domesticidad

En la modalidad de teletrabajo el uso de las tecnologías se da, en la mayoría de los casos, dentro del hogar. Es por esto que a los fines de este trabajo resultan útiles los aportes conceptuales de David Morley sobre el lugar de las tecnologías en el campo de lo doméstico. Para Morley, a partir de la introducción de las nuevas tecnologías en las casas particulares, “el hogar se ha vuelto un artefacto totalmente tecnológico” (Morley, 2007, p.161). Las tecnologías ya no son simplemente una cosas más dentro del hogar sino que un componente del mismo, “lo que sucede es que la misma esfera doméstica se mediatiza y se vuelve totalmente electrónica” (Morley, 2007, p.142). El hogar deja de tener un espacio físico delimitado ya que incorpora estos nuevos aparatos como extensiones, de modo tal que -por ejemplo- la computadora puede ser parte del mismo sin estar, literalmente, allí.

La casa inteligente es “un espacio sensible que, como suele decirse, trasciende profundamente las divisiones interior/ exterior y trabajo/casa, en el sentido que realmente hace necesario trasladarse a donde sea” (Morley, 2007, p.122). De esta forma los límites entre la vida familiar y la laboral, entre la casa y el trabajo, se difuminan.

El hogar, a su vez, es el lugar de la vida familiar, motivo por el cual todas estas implicancias que conlleva el avance de las tecnologías dentro del mismo tiene también su impacto dentro de la estructura de sus convivientes. Morley, al respecto, afirma que “los nuevos medios de comunicación electrónica se han convertido en la infraestructura de la vida familiar” (Morley, 2007, p.132), sobre todo en las familias de clase media o media alta. Pero que, con el decaimiento de la idea del núcleo familiar en Occidente, se da un proceso de individualización de los medios dentro del mismo. Antes la familia se reunía en torno a la televisión -por ejemplo- y esta funcionaba, dentro del ecosistema de medios de la casa, como estructurante de las relaciones entre los diferentes convivientes familiares. Pero esto cambia con el desarrollo de tecnologías individualizadas, es decir, diseñadas para el uso y consumo

personal, como el celular o el walkman. La familia ya no se reúne toda para ver una película en el living sino que cada miembro de la misma puede ver su contenido particular desde sus propios artefactos (su netbook, su tablet o su celular mismo).

La Sociedad en red

Manuel Castells, dentro de su teorización de las Tecnologías de la Información, ofrece el concepto de sociedad en red que retomaremos aquí a los fines de delimitar el contexto social en que tuvo lugar la experiencia de teletrabajo en el Ente de la Movilidad de Rosario en el primer cuatrimestre del año que será nuestro objeto de estudio.

Castells define:

“Una *sociedad red* es aquella cuya estructura social está compuesta de redes activadas por tecnologías digitales de la comunicación y la información basadas en la microelectrónica. Entiendo por estructura social aquellos acuerdos organizativos humanos en relación con la producción, el consumo, la reproducción, la experiencia y el poder expresados mediante una comunicación significativa codificada por la cultura” (Castells, 2009, p.1)

La sociedad en red es sobre todo una sociedad global, ya que las redes digitales que las componen trascienden límites territoriales. Pero estas últimas, según el autor, son un reflejo del fenómeno mundial de la globalización que se origina por otras cuestiones -políticas, económicas y culturales- que, no obstante, “sólo pudieron desencadenarse porque tenían a su disposición la capacidad de conexión en red global que proporcionan las tecnologías digitales de comunicación y los sistemas de información” (Castells, 2009, p.1).

Ahora bien, que sea una sociedad global no quiere decir que todos participen en sus redes sino que todos se ven afectados por lo que sucede en ellas. Al respecto el autor afirma que “la globalización se comprende mejor como la interacción de estas redes globales socialmente decisivas” (Castells, 2009, p.2). En otras palabras, la sociedad en red implica que, aún sin participar, todos se vean afectados por lo que sucede en las redes que se constituyen como dominantes. En este contexto, las sociedades específicas se constituyen sobre una lógica doble: por un lado, la experiencia humana sigue siendo local, pero por el otro, las redes globales aplastan lo local (Castells, 2009). Así, el autor se refiere a este proceso como “globalización imperfecta”, una característica fundamental de la estructura social de la sociedad en red.

A modo de resumen y en palabras de Castells:

“La sociedad red debe analizarse, en primer lugar, como una arquitectura global de redes autorreconfigurables, programadas y reprogramadas constantemente por los poderes existentes en cada dimensión; en segundo lugar, como el resultado de la interacción entre las diferentes geometrías y geografías de las redes que incluyen las actividades básicas, es decir, las actividades que configuran la vida y el trabajo en la sociedad, y en tercer lugar, como el resultado de una interacción de segundo orden entre estas redes dominantes y la geometría y geografía de la desconexión de las formas sociales que quedan fuera de la lógica de redes global” (Castells, 2009, p.3).

El valor y el trabajo

Retomaremos también la conceptualización de Manuel Castells sobre el valor y el trabajo en la sociedad red ya definida previamente, que será útil a los fines de lo que nos proponemos investigar aquí.

Sobre el *valor*, el autor afirma que este es, como siempre lo fue, “lo que las instituciones dominantes de la sociedad deciden que sea”, ya que “el valor es, de hecho, una expresión del poder” (Castells, 2009, pp. 4-6). Es decir, si entendemos la sociedad red como un conjunto de redes globales, aquellas que sean las dominantes serán las que tengan la capacidad de definir qué se entiende por valor. En palabras del autor: “en una estructura social organizada en redes globales, cualquiera que sea la jerarquía existente entre ellas se convertirá en la regla para toda la retícula de redes que organizan o dominan el planeta” (Castells, 2009, 4).

En cuanto al *trabajo*, Castells afirma que en la sociedad en red los trabajadores se dividen en: trabajadores autoprogramables y trabajadores genéticos. Los trabajadores autoprogramables

“tienen la capacidad autónoma para centrarse en la meta que se les ha asignado en el proceso de producción, encontrar la información relevante, recombinarla en forma de conocimiento utilizando el conocimiento acumulado y aplicarla en las tareas necesarias para lograr el objetivo del proceso” (Castells, 2009, p.8)

Son aquellos cuyas características fundamentales son la creatividad y la capacidad de evolución frente a los cambios, sobre todo, tecnológicos. Esto último resulta de suma importancia en una sociedad en constante cambio donde los avances de la tecnología han adquirido una velocidad cada vez mayor a lo largo del tiempo y que continúa aumentando.

Por otro lado, los trabajadores genéricos son aquellos encargados de las tareas que han perdido valor pero siguen siendo necesarias y “van siendo reemplazados por máquinas o

trasladados a centros de producción de bajo coste dependiendo de un análisis dinámico de coste-beneficio” (Castells, 2009, p.8).

Esta división del trabajo está marcada a su vez por el género ya que, como señala Castells, “el aumento del trabajo flexible está directamente relacionado con la feminización de la mano de obra remunerada” (Castells, 2009, p.8), producto de la división sexual del trabajo basada en los estereotipos de género patriarcales. No obstante, estas tendencias dominantes históricas están siendo levemente erosionadas producto del avance del movimiento de mujeres en reclamo de igualdad de condiciones laborales, si bien -afirma el autor- “las trabajadoras no están ascendiendo al nivel de sus compañeros, sino que la mayor parte de éstos han sido descendidos al nivel de aquéllas” (Castells, 2009, p.9).

El valor que se volvió fundamental en la economía de la sociedad en red, es el de la innovación, en todos los aspectos y, particularmente, en relación a los trabajadores. De la innovación depende el crecimiento de la productividad y el autor la define como “la capacidad para recombinar factores de producción de una forma más eficiente y/o obtener un valor añadido mayor en el proceso o el producto” (Castells, 2009, p.11). Así, según Castells, los trabajadores se segmentan en tres grupos: “aquellos que son fuente de innovación y valor, los que se limitan a obedecer instrucciones y aquellos que [...] son estructuralmente irrelevantes, bien como trabajadores [...] bien como consumidores [...] bien ambos” (Castells, 2009, p.12)

El Estado en red

Considerando que en la presente investigación trabajaremos, como ya mencionamos, en el campo de la organización pública -es decir, el Estado- tomaremos también de Manuel Castells un concepto que nos será útil y que es el de Estado Red.

Castells plantea que el estado-nación tal como nació en la Edad Moderna se ve en crisis en la sociedad en red, producto de la contradicción entre las redes globales y los límites de su autoridad (Castells, 2009, pp. 20-21). Así, se ve obligado a transformarse en una nueva forma de estado: el estado red. El autor afirma:

“El nuevo estado red se caracteriza por compartir la soberanía y la responsabilidad entre distintos estados y niveles de gobierno; la flexibilidad en los procedimientos de gobierno y una mayor diversidad de tiempos y espacios en la relación entre gobiernos y ciudadanos en comparación con el anterior estado-nación” (Castells, 2009, p.21)

Este estado red debe su nombre a que ha afrontado la contradicción de lo local con lo global a partir de operar, valga la redundancia, en redes. Este proceso se da en tres niveles: uno internacional, donde se establecen vínculos con otros estados; otro también internacional o supranacional, pero donde los vínculos se establecen con organizaciones que han sido creadas para tratar problemas globales (como la Organización de las Naciones Unidas o el Fondo Monetario Internacional); y, por último, un más bien regional o local de vínculos con ONG, restableciendo un vínculo con la sociedad civil. Según el autor, todas estas instituciones se ven involucradas hoy en la toma de decisiones políticas, poniendo en jaque la soberanía del estado-nación.

Ahora bien, este estado red trae consigo nuevos problemas que le son propios, relacionados con “la contradicción entre la naturaleza históricamente construida de la institución y las nuevas funciones y mecanismos que tienen que asumir para funcionar en la red” (Castells, 2009, p.21). El autor recalca tres particularmente: un problema de coordinación, otro ideológico y otro geopolítico.

Un problema de coordinación

El primer problema al que se enfrenta el estado red según Manuel Castells es de coordinación en tres aspectos: organizativo, técnico y político. En cuanto a lo organizativo,

“las agencias creadas para proteger su territorio y su posición de mando privilegiada respecto a sus sociedades no pueden tener la misma estructura ni los mismos sistemas de recompensa y principios operativos que las agencias cuyo papel fundamental es encontrar sinergias con otras agencias” (Castells, 2009, p.21).

En el aspecto político, por otra parte,

“la estrategia de coordinación entre agencias no es sólo horizontal, también es vertical en dos direcciones: conexión con sus supervisores políticos, por lo que pierden su autonomía burocrática, y conexión con sus electores, por lo que aumenta su responsabilidad ante ellos” (Castells, 2009, p.22).

Y por último, en el aspecto técnico, el problema aparece con la introducción de las tecnologías de la información en la organización pública. Frente a esto, las agencias del estado se ven más bien desorganizadas y “se muestran reticentes a usar tecnología en red que suponga compartir sus prácticas y pueda poner en peligro su capacidad para conservar su control sobre sus atribuciones burocráticas” (Castells, 2009, p.22). Este punto resultará de suma importancia para el presente trabajo visto que, como ya mencionamos previamente, en

el teletrabajo las tecnologías de la información tienen un papel fundamental y, por ende, la introducción de esta modalidad de trabajo en el Estado no es ni más ni menos que una gran introducción de las tecnologías de la información en la constitución del mismo.

Un problema ideológico

En cuanto al nivel ideológico, el autor afirma que coordinar una política en red, una política común, “significa un idioma común y un conjunto de valores compartidos” pero “no está claro que exista dicha compatibilidad entre diferentes aparatos del estado” (Castells, 2009, p.22).

Un problema geopolítico

En este punto, Castells señala que a la hora de trabajar en redes de cooperación los estados aún lo hacen desde las lógicas más tradicionales de la política: “a) maximizar los intereses del estado-nación y b) dar prioridad a los intereses personales/políticos/sociales de los actores políticos que mandan en cada estado-nación” (Castells, 2009, p.22). Así, los actores políticos actúan unilateralmente en función de los intereses propios, en lugar de considerar el gobierno global como “un nuevo contexto en el que las instituciones políticas compartan el gobierno en torno a proyectos comunes” (Castells, 2009, p.22). Ahora bien, lejos de beneficiar a cada estado, según el autor esto pone “en peligro su propia seguridad porque sus acciones unilaterales en el contexto de un mundo globalmente interdependiente inducen un caos sistémico” (Castells, 2009, p.23).

Organización pública

A los fines de este trabajo, resulta imprescindible una definición de la organización pública, ya que es el campo específico donde indagaremos sobre los límites y potencialidades del teletrabajo. Sus diferencias con las organizaciones privadas son las que las constituyen a cada una en sí mismas y las que nos permitirán caracterizar el campo de nuestra investigación que es, como ya mencionamos, el de la primera.

Paul Appleby, a mediados del siglo XX, fue uno de los primeros teóricos en instalar la diferencia entre lo público y lo privado como un eje fundamental dentro de los estudios de administración pública. El autor afirmaba que “la gestión gubernamental difiere de cualquier otra actividad administrativa -de manera apenas perceptible desde el exterior, en virtud de su naturaleza pública- y por el modo en que está sujeta al escrutinio y clamor públicos” y que “el gobierno es distinto de los negocios en razón del alcance y el impacto de sus decisiones, el hecho de su responsabilidad pública y su carácter esencialmente político más que racional” (como se cita en Bozeman, 1998, p.54). Desde entonces, diferentes corrientes teóricas se

esmeraron en delimitar las diferencias y similitudes entre los campos de lo público y lo privado y, para hoy en día, hay variedad de miradas al respecto.

Wallace Sayre, como explica Graham Allison, planteaba el aforismo: “la gestión pública y la privada son fundamentalmente similares en todos los aspectos no importantes” (Allison, 1998, 746). En otras palabras, las organizaciones públicas y privadas son fundamentalmente diferentes en los aspectos importantes. Cabría entonces definir cuáles son estas diferencias pero, teniendo en vista los objetivos de este trabajo, resulta más preciso establecer las mismas dentro del campo de la administración pública que nos compete y que es el laboral, es decir, el de los sistemas de personal y los contextos de trabajo. Para ello, retomaremos aquí una diferenciación propuesta por Barry Bozeman en “Todas las organizaciones son públicas. Tendiendo un puente entre las teorías corporativas privadas y públicas” (1987).

Bozeman establece una serie de particularidades de las organizaciones públicas respecto a las privadas en torno a tres ejes: comparaciones de empleados y sistemas de personal, comparaciones de tareas y contextos de trabajo y comparaciones de organizaciones y estructuras. Nos centraremos en las dos primeras, ya que son las que importan a los fines del presente trabajo.

1. Comparaciones de empleados y sistemas de personal

En cuanto a las *comparaciones de empleados y sistemas de personal*, “las organizaciones públicas difieren supuestamente de las privadas en la actitud general de los empleados frente a su trabajo, así como en la distinta estructura de incentivos” (Bozeman, 1987, p.55). Si bien, recalca el autor, nunca queda claro si las diferencias son en torno a esas dos cuestiones o al hecho de que las personas que deciden trabajar en uno u otro ambiente son diferentes en sí mismas. No obstante, ofrece una descripción de los puntos relativos a esta cuestión: la actitud de los trabajadores, los sistemas de personal, estructura y procedimiento y la autoselección.

a. La actitud de los trabajadores

Según Bozeman existen aquí tres actitudes que suelen ser las de más interés al investigar sobre esta temática: la satisfacción laboral, el compromiso institucional, y la motivación. Diversos estudios, explica, arrojan como resultado una baja identificación con la organización por parte de los directivos de organizaciones públicas mientras que una más alta por parte de los de las privadas que, además, presentan actitudes más positivas que los primeros. Esto se debe a diversos factores, entre ellos, el hecho de que en las organizaciones públicas las remuneraciones y posibilidades de ascenso suelen ser más bajas que en las privadas así como también, agrega el autor, la frustración que generan los sistemas de personal de los gobiernos (Bozeman, 1987). Sobre esto último, afirma que “algunos

observadores consideran que las mismas reglas y procedimientos que los protegen [a los empleados públicos] pueden impedir que los superiores castiguen un desempeño pobre o premien la eficiencia” (Bozeman, 1987, p.56)

b. Sistemas de personal, estructura y procedimiento.

El autor en este punto señala que otro de los motivos por los cuales los directivos de las organizaciones públicas se ven más desmotivados en relación a la cuestión de la autoridad. En las organizaciones privadas los directivos deben responder a una jerarquía formalmente establecida y respetada, mientras que según Buchanan la autoridad se ve limitada en las organizaciones públicas (como se cita en Bozeman, 1987, p.57). No obstante, esta estructura jerárquica, según Bozeman, se ve reemplazada por el formalismo burocrático. El autor, sobre esto último, explica también que las normas y regulaciones en el sector público hacen que los directivos se sientan más limitados, de modo que “las normas y regulaciones sustituyen el control directivo” (Bozeman, 1987, p.57).

c. Autoselección

La autoselección del personal, en Boezeman, refiere a la diferencia entre quienes eligen trabajar en las organizaciones públicas y quienes, en cambio, en las privadas. Sobre esto, afirma que “parece razonable suponer que las personas que buscan hacer carrera en el gobierno comiencen con motivaciones y valores un poco distintos a los de quienes optan por el sector privado” (Bozeman, 1987, p.58). Pareciera, según el autor, que los valores de las personas que trabajan en el ámbito de lo público se relacionan más con generar un cambio, con objetivos más bien sociales y no tanto con la remuneración u objetivos de ganancia personal. monetaria. “Tal vez la ‘ética de servicio público’ es algo más que un mito”, afirma Bozeman al respecto (Bozeman, 1987, p.59).

2. Comparaciones de tareas y contextos de trabajo

En cuanto a las *comparaciones de tareas y contextos de trabajo*, cabe aclarar previa a explayarnos en la diferenciación, que “la investigación empírica sobre las diferencias en el contexto laboral entre organizaciones públicas y privadas no es común” y, por ende, “resulta predecible que el diálogo sobre las diferencias en el contexto laboral dependerá anécdotas, analogías y relatos de experiencias personales” (Bozeman, 1987, p.60).

a. Marco temporal y ritmo de trabajo

Lo que podemos considerar como el aspecto más fundamental en cuanto a la temporalidad en las organizaciones públicas lo resume Bruce Adams en pocas palabras: en la gestión pública “lo urgente desplaza a lo importante” (como se cita en Bozeman, 1987, p.60). No sólo Bozeman sino varios autores resaltan la urgencia como uno de los componentes más

influyentes en las gestiones gubernamentales a diferencia de las empresas privadas. Esto se debe, según Bozeman, a diferentes motivos. El autor señala que los funcionarios públicos experimentan con diversos “aceleradores de ritmo”, como “el escrutinio constante de los medios de comunicación y de amplios grupos de presión” así como “los ciclos políticos de gobierno” (Bozeman, 1987, pp. 60-61). Producto de esto, las organizaciones públicas en general y los directivos en particular, deben lidiar con una constante presión de generar resultados en el corto plazo, lo que dificulta trabajar en procesos más amplios con metas de un plazo más largo.

Por otro lado, Bozeman agrega otros factores que ejercen una suerte de presión a la hora de gestionar en el sector público. Uno de ellos -y quizás el más importante- es que “puesto que las agencias suelen estar organizadas conforme a una misión política y que las especializaciones en cada política tienen prioridad sobre las funciones directivas en general, la delegación de autoridad es más complicada y a menudo más difícil” (Bozeman, 1987, p.61). En las organizaciones privadas las decisiones están orientadas a la lógica del mercado mientras que en las públicas las acciones no se enmarcan en el campo de lo racional o de lo calculable sino de lo político.

Otro factor a tener en cuenta, señala Bozeman, es la separación que se da en el sector público entre “la autoridad en el diseño de políticas y la responsabilidad de implementarlas”, lo que “significa que los directores públicos reaccionan con mayor frecuencia a un cambio impuesto desde fuera que dirigiendo los cambios en cuya formulación han participado” (Bozeman, 1987, p.62). Un motivo de esto es, naturalmente, los ciclos de gobiernos constantemente cambiantes. Aunque sobre esto último, señala el autor, se suma el hecho de que las organizaciones públicas suelen estar más dominadas por crisis que las organizaciones privadas.

No obstante, las organizaciones públicas suelen tener un ciclo de vida más largo que el de las privadas, ya que “entre otras razones, están protegidas de las vicisitudes del mercado” (Bozeman, 1987, p.67) a diferencia de las segundas que están relegadas completamente a este último.

b. Visibilidad

La visibilidad es una de las diferencias más grandes entre las organizaciones públicas y las privadas, ya que las primeras se encuentran en un constante escrutinio público al cual las segundas no deben enfrentarse. La organización pública se encuentra bajo la mirada de la mirada “los medios de comunicación, los electores, los grupos de presión o los superiores políticos” (Bozeman, 1987, p.63), mientras que las privadas se someten, mayormente, a

evaluaciones internas en relación a objetivos que le son propios. James Forrestal lo resume claramente en pocas palabras: "La dificultad del trabajo gubernamental reside no únicamente en hacerlo bien, sino en que el público a su vez se convenza de que está bien hecho" (como se cita en Bozeman, 1987, p.63).

c. Los intereses

Se trata aquí de los intereses que se ponen en juego en torno a las gestiones privadas y públicas. Las primeras, si bien pueden ser de gran tamaño y tener un largo alcance, por lo general no afectan un número considerable de ciudadanía respecto a las segundas. Las organizaciones públicas, por su parte, tienen injerencia a números muchísimos más altos de personas y, por ende, "los intereses en juego son mayores" (Bozeman, 1987, p.64). Estos intereses externos se consolidan entonces como un actor determinante a la hora de gestionar y, muchas veces, pueden generar grandes limitaciones a la hora de hacerlo.

Metodología

En cuanto al abordaje metodológico, en el presente trabajo nos centraremos en un estudio cualitativo recurriendo a su constatación con elementos cuantitativos a los fines de responder los objetivos planteados.

Para llevar adelante dicho estudio, la estrategia de investigación social escogida será la de triangulación en donde transcurre “la aplicación de distintas metodologías en el análisis de una misma realidad social” (Cea D'Ancona, 1998, p.47). En este caso, aplicaremos una triangulación metodológica entre métodos, la cual “consiste en la combinación de métodos de investigación (no similares) en la medición de una misma unidad de análisis” (Cea D'Ancona, 1998, p.52), a los fines de consolidar una validación cruzada del problema de investigación.

De esta manera, utilizaremos tanto métodos cuantitativos como cualitativos de recogida de datos. En cuanto a los primeros, trabajaremos con una encuesta a todos los trabajadores del EMR; mientras que respecto a los segundos, realizaremos entrevistas semiestructuradas a actores considerados claves en relación a los objetivos planteados.

La encuesta se presenta como el instrumento más adecuado “cuando se precisa información (hechos, opiniones, actitudes) de un gran número de personas, localizadas en una área geográfica amplia, en un breve período de tiempo” (Cea D'Ancona, 1998, p.57) como el caso que nos compete.

La encuesta fue realizada por el equipo de Coordinación General de Gabinete de la Municipalidad de Rosario, del cual formamos parte, y se tituló “Trabajo, gestión pública y pandemia”. El universo de indagación estuvo compuesto por todos los trabajadores del EMR y las preguntas fueron administradas de manera virtual a través de un formulario digital (google Form) y se estructuró con preguntas cerradas únicamente.

A los fines de ahondar aún más en la temática bajo estudio acompañaremos los resultados de la encuesta y lo cruzaremos con instrumentos de investigación eminentemente cualitativos: entrevistas semiestructuradas a diferentes actores fundamentales respecto al caso que se estudiará aquí. Las unidades informantes serán, en primer lugar, trabajadores del EMR y de la Dirección General de Personal, de la Municipalidad de Rosario. Asimismo, se entrevistará también a miembros de la OIT, ya que es la organización de la cual se tomarán los principales lineamientos teóricos en torno al teletrabajo para la presente investigación.

CAPÍTULO I: SOBRE EL ESTUDIO DE CASO

1.1 El caso: ASPO en el Ente de la Movilidad de Rosario.

El presente trabajo se enmarca en un estudio de caso de la experiencia de la aplicación de teletrabajo en el Ente de la Movilidad de Rosario en el contexto del Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio producto de la pandemia de COVID-19, desde abril a junio del año 2020.

1.2 El espacio: Ente de la Movilidad de Rosario

El EMR es un “un organismo autárquico descentralizado administrativa y financieramente” (Ordenanza 7.627, 2003, art. N°1) cuya función es regular toda la movilidad urbana de la ciudad en todas sus formas: “el transporte público masivo, individual y especial; de uso privado, transporte no motorizado y de otros servicios conexos y/o relacionado a la movilidad urbana”¹. Este es un organismo técnico conformado de diferentes áreas multidisciplinarias.

Si bien el EMR forma parte del Gobierno Local, ya que trabaja en conjunto con la Secretaría de Movilidad del Estado municipal, al ser autárquico su directorio se conforma no sólo por autoridades municipales sino también por por: “a) el Presidente del Departamento Ejecutivo b) el Vicepresidente por el HCM² a propuesta de la bancada de la oposición con mayor número de integrantes c) el Director Vocal por el DEM³” (Ordenanza 7.627, 2003, art. N°4). Así, según Melina Masciotra⁴, se asegura

“la transparencia del área técnica, ya que no es un herramienta de la Municipalidad exclusivamente para gestionar sino que está pensado con conceptos bien técnicos para la mejora de la ciudad y evaluación que colabore, ayude y logre una mejor movilidad en toda la ciudad”.

Es a este Directorio que responde, entonces, la presidencia EMR, de la cual depende, a su vez, la gerencia general del mismo. La Gerencia General tiene bajo su ala otras cinco gerencias, cuatro áreas llamadas “de soporte” y otras cinco áreas comunes. Las cinco gerencias son Relaciones Ciudadanas, Ingeniería de la Movilidad, Tecnología y Sistemas,

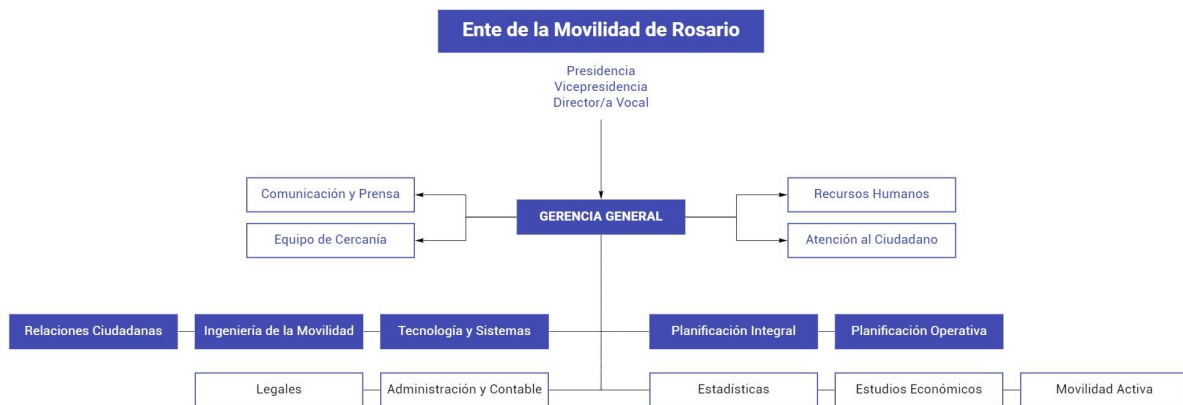
¹ Ente de la Movilidad de Rosario. (2014). Acerca del EMR. 2021, octubre 12, de Ente de la Movilidad de Rosario Recuperado de http://www.emr.gov.ar/info_emr.php

² Honorable Concejo Municipal de Rosario.

³ Departamento Ejecutivo Municipal.

⁴ Coordinadora de Recursos Humanos en el EMR y en la Secretaría de Movilidad de Rosario.

Planificación Integral y Planificación Operativa y; las cuatro áreas de soporte son Comunicación y Prensa, Equipo de Cercanía, Recursos Humanos y Atención al Ciudadano; mientras que las restantes cinco áreas son Legales, Administración y Contable, Estadísticas, Estudios Económicos y Movilidad Activa. El organigrama del organismo, entonces, queda conformado de la siguiente manera:



Cabe destacar que si bien no se encuentra formalizado en el organigrama oficial a la fecha de hoy, el EMR incorporó en 2021 un área de movilidad y género, como explica Masciotra, “para lograr una mayor inclusión”.

Dentro de las funciones del EMR se encuentran el planeamiento estratégico de la movilidad en Rosario; la regulación, administración y gestión del Transporte Urbano de Pasajeros -conformado colectivos, taxis y bicicletas públicas-; la fiscalización de la empresa concesionaria que es, actualmente, la empresa MOVI; realizar estudios estadísticos e investigaciones sobre la temática a los fines de generar información útil para la gestión de la movilidad; atender a los usuarios; entre otras. Estas se encuentran estrictamente definidas en la Ordenanza N° 7.627 del año 2003, y en sus posteriores modificaciones establecidas en las también ordenanzas N° 8.892 y N° 8844, ambas del año 2011.

En resumen, el EMR es un organismo encargado de gestionar toda lo relativo a -como indica su nombre- la movilidad de la ciudad rosarina, ya sea para peatones como para conductores de cualquier vehículo, con o sin motor. En palabras de Masciotra, “la meta es mejorar la calidad de la movilidad de los vecinos que tiene un impacto general en la calidad de vida”.

1.3 El contexto: pandemia de COVID-19

La aplicación parcial del teletrabajo (decimos parcial porque no llegó a aplicarse en la totalidad, punto sobre en cual nos explayaremos más adelante) en el EMR no se dio producto de una decisión organizacional sino que fue forzada, al igual que sucedió en la mayoría de los espacios laborales que aplicaron esta modalidad desde abril hasta junio del 2020. Como ya mencionamos previamente, en ese período de tiempo regía en Argentina el ASPO, permitiendo que sólo aquellos trabajadores considerados esenciales asistan a sus establecimientos laborales, mientras el resto debía permanecer en su hogar.

Así, desde aquel momento, en el EMR muchos de los empleados se vieron obligados a trabajar desde sus hogares, mientras que algunos de ellos que sí formaban parte de los considerados esenciales, siguieron asistiendo a la oficina ubicada en la Terminal de Ómnibus de Rosario. Durante el período que fue desde el 20 de marzo hasta el 31 de julio, en el EMR se aplicó un sistema mixto de trabajo: algunos trabajadores asistían de manera presencial completamente, otros desde su casa completamente, pero la mayoría combinaba una modalidad y la otra. Se aplicó en este organismo, como en tantas otras áreas del municipio, el sistema llamado “de burbujas”, que consiste en dividir el personal en grupos no cambiantes y que cada grupo asista en días y/u horarios diferentes, de manera tal que si una persona contraía el virus sólo se viera afectado un grupo menor de personas. Se trata de reducir los contactos presenciales entre los trabajadores de manera de reducir también las posibilidades de contagio.

Resulta crucial a la hora de analizar la experiencia que se dió en el Ente contemplar este contexto, ya que no son las mismas las condiciones de un trabajo a distancia producto de un acuerdo entre el empleado y el empleador y de una decisión de la institución para que esta modalidad se aplique, que producto de una situación de fuerza mayor como lo es una pandemia. En este último caso y que, como ya mencionamos, es el que nos compete, la aplicación de la modalidad a distancia fue abrupta y la improvisación fue la única opción para las organizaciones no solo públicas sino también privadas. Tanto los empleadores como los trabajadores se vieron frente a una situación hasta el momento desconocida en la cual nuevas formas de trabajo pasaron a ser las protagonistas y su adaptación fue mutando y acomodándose con el pasar de los días.

El contexto, además, si bien siempre fue el de la pandemia, también fue cambiando en sí mismo. Al comienzo el ASPO era total, mientras que más adelante se fueron quitando las restricciones o volviéndose a aplicar, en función de la situación epidemiológica nacional, provincial y municipal. Esto provocó que también en el Ente tanto los directivos como el

personal de trabajo tenga que lidiar con las normativas cambiantes y re-adaptarse cada vez que fue necesario en vistas de cuidar la salud no sólo de quienes forman parte del organismo sino también de todos los ciudadanos.

Debemos tener en cuenta que la movilidad si bien disminuyó notablemente en contexto de COVID-19 nunca cesó, motivo por el cual muchas de las tareas del EMR fueron consideradas esenciales y, por ende, no dejó de funcionar en ningún momento. Así, el desafío fue siempre sobre la marcha y la aplicación del teletrabajo no fue de manera premeditada sino más bien, como dijimos previamente, abrupta. Y este es un detalle que lejos de ser menor, es el más importante a la hora de realizar este análisis de la experiencia.

CAPÍTULO II: SOBRE SEIS DIMENSIONES DEL TELETRABAJO DECENTE

2.1 Condiciones laborales

Como mencionamos en el capítulo del marco teórico, para hablar de un trabajo decente -sin importar su modalidad de aplicación- este debe darse en condiciones que permitan que el trabajador se pueda desarrollar personal y socialmente, en un ambiente laboral seguro donde no se comprometa ni su salud ni su integridad. Partiendo de esta base, las condiciones laborales dignas en un contexto de teletrabajo deben ser las mismas que aquellas que se deben garantizar en la presencialidad. Como ya mencionamos previamente, así lo establece la Ley N° 27.555, más precisamente, se afirma allí que el trabajador que realiza la modalidad de trabajo a distancia debe gozar de “los mismos derechos y obligaciones que las personas que trabajan bajo modalidad presencial” (Ley N° 27.555, 2020). En esta línea, Cristoph Ernst⁵ afirma que para el trabajo decente “significa que lo que se le asegura a un empleador en la oficina se le asegure también en su ambiente privado” y que “hay que crear las mismas condiciones en el hogar que en el trabajo, esa es la clave del éxito”.

Ahora bien, además de las condiciones laborales que todo trabajador debe tener aseguradas sin importar su modalidad de trabajo, previamente definimos seis condiciones propias de la modalidad de teletrabajo: la voluntariedad, la reversibilidad, el derecho a la desconexión, las herramientas de trabajo, el derecho a la intimidad y la protección de la información laboral. Sobre estas últimas, hay dos que destacan los entrevistados: el derecho a la desconexión y las herramientas laborales.

La primera condición laboral que se resalta como una de las cuestiones fundamentales a tener en cuenta a la hora de aplicar teletrabajo por parte de los entrevistados, es la cuestión de la organización del tiempo laboral. El derecho a la desconexión es reconocido por la Ley N°27.555 como aquel derecho que tiene el trabajador a no conectarse o desconectarse fuera de su horario laboral (Ley 27.555, 2020). Ernst, al respecto, afirma que para “tener éxito” en la aplicación de esta modalidad es necesario “tener reglas claras, respetar las horas de

⁵ Especialista en empleo y desarrollo productivo de la oficina de la Organización Internacional del Trabajo en Argentina.

trabajo” y que estas últimas sean una cantidad digna de horas laborales. Por otra parte, Melina Masciotra afirma que es necesario que el trabajador tenga un horario de comienzo y de fin de su jornada laboral, ya que esto “ayuda mucho no sólo a la disciplina y la organización de la persona, sino también a la salud mental”, y resalta que un comentario que recibió en su trabajo en el EMR por parte de los trabajadores cuando realizan teletrabajo, fue “siento que estoy todo el día trabajando”. En la misma línea, Hernan Olazagoitia⁶ también aporta que, a su parecer, “lo malo del teletrabajo es que no se termina nunca”.

Así, podemos afirmar que este derecho a la desconexión o la no conexión resulta fundamental para que el trabajador goce de momentos de ocio y de descanso fuera de su jornada laboral, así como también para poder separar el momento de trabajo de la cotidianeidad de la vida familiar (profundizaremos sobre esto último en el punto 2.4).

No obstante, Ernst señala que la cuestión del tiempo es compleja ya que “las personas están disponibles fuera del tiempo de trabajo, pero también tienen un tiempo de trabajo más flexible”, refiriendo a que dentro de la jornada laboral también tienen momentos de ocio o de realizar tareas de otra índole, diferente a la modalidad presencial en la que el trabajador está todo el tiempo ocupándose de su función. Así, el tiempo se flexibiliza, en un primer momento para bien -ya que el trabajador puede organizar su jornada con más libertad- pero a veces, según el miembro de la OIT, “hay un abuso de esta flexibilidad de los tiempos”. Lo mismo manifiesta Olazagoitia cuando explica que el hecho de que el trabajador administre su propio tiempo con el teletrabajo se presenta a priori como algo bueno “pero a largo plazo genera mucha frustración y cansancio en el trabajador”.

Ahora bien, si prestamos atención a la opinión de los trabajadores del EMR sobre su experiencia de teletrabajo de abril a junio de 2020, el 85% afirma que ha logrado autoorganizar su trabajo con una buena gestión de tiempo (dividido en un 39% que está de “completamente de acuerdo” con esta afirmación y el 46% que se considera “bastante de acuerdo”). Además, dentro del 77,8% de los trabajadores que afirmó que SÍ estaría dispuesto a trabajar a distancia, el 14,3% explica que uno de los motivos es la optimización o mejor uso del tiempo; mientras que dentro del 22,2% restante que respondió que NO o que NS/NC (8,3% y 13,9% respectivamente), ninguno menciona como un factor determinante de su respuesta una mala gestión del tiempo.

⁶ Actualmente miembro de la Dirección General de Personal, trabajador de la Municipalidad de Rosario desde hace 17 años.

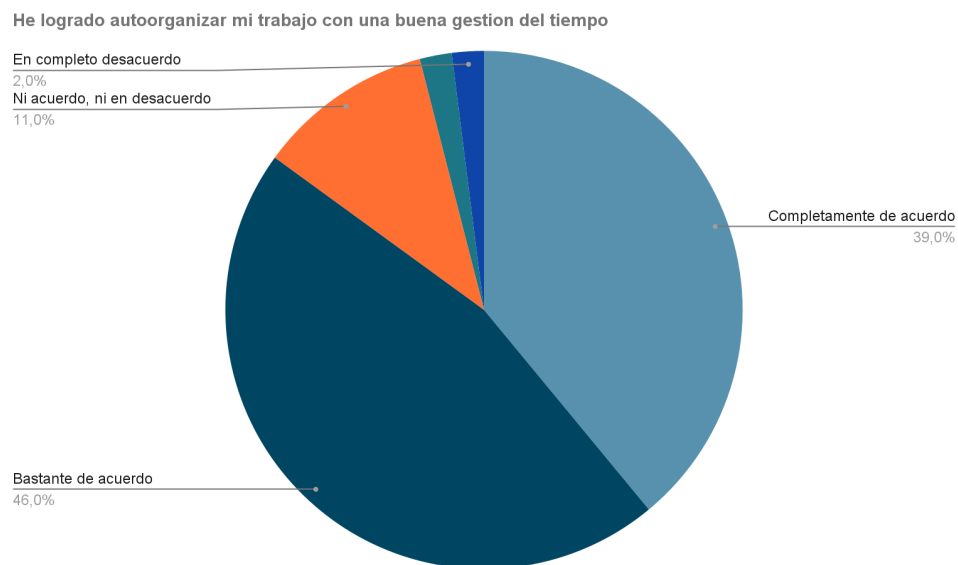


Gráfico 1. Gestión del tiempo durante el teletrabajo, trabajadores del Ente de la Movilidad de Rosario de Abril a Junio de 2020. Fuente: elaboración propia en base a la encuesta “Trabajo, gestión pública y pandemia”.

Por otro lado, la cuestión de las herramientas laborales también apareció de manera recurrente en las respuestas de los tres entrevistados, y se trata del derecho del trabajador a que se le garanticen en su hogar o espacio donde decida realizar el teletrabajo todas las herramientas que precise, ya sean bienes o servicios. Esto está previsto como un derecho en la ya mencionada Ley de Régimen Legal del Contrato de Teletrabajo, en sus artículos 9º, sobre los elementos de trabajo, y 10º, sobre la compensación de gastos. Hernan Olazagoitia, empleado de la Dirección General de Personal de la Municipalidad de Rosario, afirma que “debería asegurarse el equipamiento y conectividad necesaria para el trabajador” como punto de partida para realizar trabajo a distancia. La cuestión de la conectividad necesaria también la mencionan los otros dos entrevistados como fundamental, resaltando que fue una de las discusiones más recurrentes en contexto de ASPO. Masciotra afirma que la conexión a internet fue uno de los motivos que más estrés generó en los trabajadores del Ente, debido a que la mayoría de sus tareas -por no decir todas- dependían de dicho servicio. Ernst, por su parte, sobre la cuestión de quién debería pagarlo, si el empleador o el empleado (si bien la ley prevé que toca al empleador realizar dicho gasto), problematiza:

“Es un tema complejo, porque yo tengo internet en casa con o sin teletrabajo, ya lo pago. (...) Y la empresa te paga cierta cantidad de gigas pero después tenés un problema con el modem o la internet no llega a donde trabajas y necesitas un router.

Entonces hay varios aspectos a garantizar y las cuestiones no son tan simples como que te paguen internet y eso resuelve todo”.

En cuanto a la experiencia del EMR, los trabajadores realizaron teletrabajo con sus propias herramientas y con los servicios que tenían contratados de manera particular en sus hogares. En cuanto a la computadora, el 73,9% de los empleados que realizaron teletrabajo (ya sea total o parcialmente) afirma tener una computadora con el rendimiento necesario para su trabajo. Una tendencia se replica a la hora de responder si la persona cuenta con los programas necesarios para trabajar desde su casa, si bien esta vez quienes responden por la positiva representan un 79,2% (3,6 puntos más). En cuanto a internet, el porcentaje de personas que poseen un servicio adecuado disminuye: un 69,6% afirma que dispone de una conexión rápida y estable, mientras que un 21,7% afirma lo contrario (el porcentaje restante NS/NC).

¿Considerás que tu computadora, (aquella que utilizás con más frecuencia), tiene la suficiente capacidad de rendimiento?

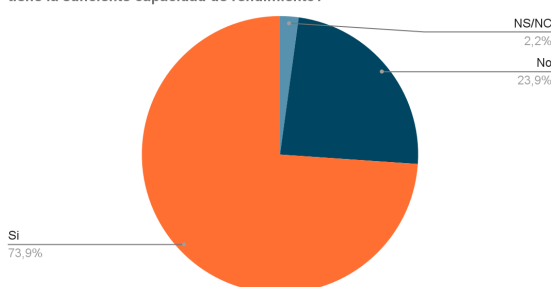


Gráfico 2. Rendimiento de la computadora durante el teletrabajo, trabajadores del Ente de la Movilidad de Rosario. Fuente: elaboración propia en base a la encuesta “Trabajo, gestión pública y pandemia”.

¿Disponés de una conexión de internet rápida y estable?

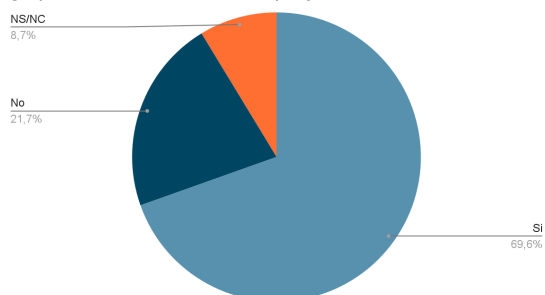


Gráfico 3. Conexión durante el teletrabajo, trabajadores del Ente de la Movilidad de Rosario. Fuente: elaboración propia en base a la encuesta “Trabajo, gestión pública y pandemia”.

Los datos arrojan, entonces, que la mayoría de los trabajadores contaron con las herramientas y servicios propios necesarios para realizar su tarea desde casa, si bien los porcentajes de quienes no contaron con algunos de los requisitos son significativos. Pero más allá de esta tendencia positiva respecto a la disponibilidad de herramientas y servicios, cuando se preguntó a los encuestados cómo creían que podía mejorar su trabajo a distancia, la respuesta más votada fue “con potenciación de equipamiento” (el 32,6% de los encuestados eligió esta opción, entre otras). Esto confirma, entonces, que el correcto equipamiento por parte del

empleador de las herramientas de trabajo es efectivamente una condición laboral imprescindible a la hora de realizar teletrabajo también para los mismos trabajadores del Ente.

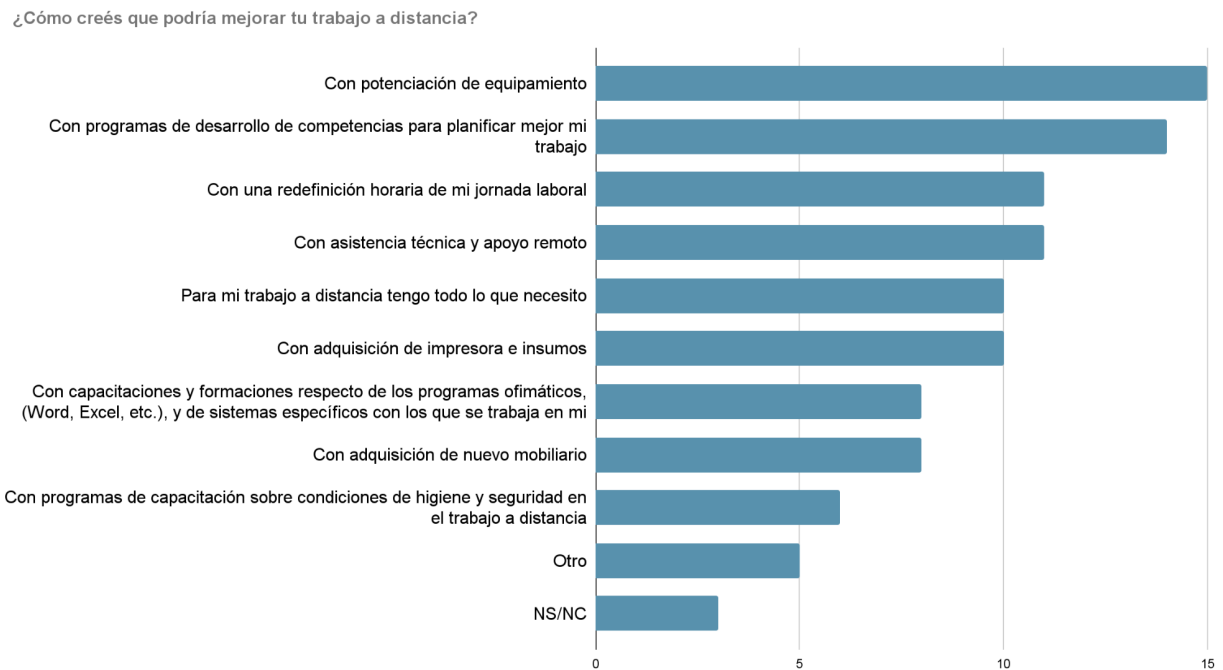


Gráfico 4. *Cómo mejorar el trabajo a distancia, trabajadores del Ente de la Movilidad de Rosario.*

Fuente: elaboración propia en base a la encuesta “Trabajo, gestión pública y pandemia”.

Por último, Melina Masciotra realiza un aporte interesante a la cuestión de las condiciones laborales cuando propone otras dos para que la situación de trabajo a distancia se configure como digna para el empleado: poder capacitarse y cuidar su salud mental. La coordinadora de RRHH del ente señala, en primer lugar, que “tener la posibilidad de brindar una capacitación es importante si se le va a sugerir [al empleado] que utilice herramientas nuevas”. Explica que en contexto de ASPO uno de los inconvenientes que surgieron en el Ente fue la falta de conocimiento de algunos trabajadores de las plataformas que pasaron a ser el sustento de su jornada laboral y opina que debería ser una responsabilidad del empleador brindar las capacitaciones necesarias para el correcto uso de las mismas. Afirma: “creo que para pensar condiciones dignas debería no darse por supuesto que todas las personas que van a trabajar de la misma manera con herramientas nuevas, sino acompañar el proceso”. Y en segundo lugar, en un contexto de teletrabajo en el cual las relaciones entre las personas son completamente

en entornos virtuales, señala la entrevistada que se dificulta la posibilidad de socializar y estar en contacto con los otros, lo que puede afectar contra la salud mental del trabajador. Así, propone: “deberíamos pensar en, por ejemplo, mínimo una reunión de seguimiento (...) de chequear o comprobar cómo está la persona, no necesariamente a través de chequear sus tareas (...) sino también cómo está emocionalmente”. Si bien asume que para realizar este acompañamiento es necesario un equipo de profesionales preparados para ello, considera que “preguntar cómo estás, habilitar la posibilidad (...) es algo que cualquier persona tiene en su poder hacer”.

2.2 Salud y condiciones de seguridad

Dependiendo del lugar en que se encuentre instalada, cada organización (tanto privada como pública) debe cumplir con ciertas regulaciones para garantizar la salud y seguridad de sus empleados. En el ya mencionado Manual de Buenas Prácticas de Teletrabajo de OIT, se afirma que “es recomendable que las empresas fomenten la cultura preventiva y el cumplimiento de las normas como elementos centrales de una estrategia a corto, medio y largo” (Organización Internacional del Trabajo, 2011, p. 25). En el caso del teletrabajo, al igual que sucede en la modalidad de trabajo presencial, “el empleador es responsable de la protección de la salud y seguridad profesional del teletrabajador” (Organización Internacional del Trabajo, 2011, p.26). Esto quiere decir que, si bien no es responsable asegurar por sí mismo las condiciones edilicias necesarias para salvaguardar la salud del trabajador, si lo es de brindar todo lo que este necesite para garantizar un espacio de trabajo adecuado en el espacio que decida realizar su labor, ya sea su hogar u otro. Pero la particularidad del teletrabajo en este sentido es, según la opinión Melina Masciotra, que esta responsabilidad representa un costo muy alto para el empleador. Según la empleada municipal, la actual normativa al respecto, la Ley 27.555, “tiene requisitos que son muy difíciles de cumplir”, y como resultado hoy en día “para una empresa grande, completar el 100% de los detalles de la Ley, es demasiado”. Hernán Olazagoitia comenta algo similar en este sentido, si bien refiriéndose particularmente a la Municipalidad de Rosario. El entrevistado explica que en el ya mencionado municipio tiene una estructura de personal muy grande y que, por ende, garantizar lo mismo que se garantiza en la oficina en cada una de las casas de los trabajadores, “termina siendo mucho más costoso de lo que uno podría llegar a pensar en un primer momento”.

Y por otro lado, una cuestión que se configura como una problemática a la hora de asegurar la salud y seguridad en el teletrabajo en el Estado, es lo dificultoso que puede resultar el control de los espacios laborales. La Ley 27.555 establece no sólo que debe realizarse dicho control, sino que este debe contar con participación sindical. Pero Masciotra señala que en organizaciones grandes, como es el Estado municipal, “es muy difícil (...) meterte en la vida privada y en la casa de una persona”. La entrevistada explica que en las instalaciones del municipio, se realiza eventualmente una visita de la Aseguradoras de Riesgos del Trabajo (ART) para comprobar que el espacio sea adecuado y cumpla con las reglamentaciones establecidas para conformarse como un lugar sano y seguro para los trabajadores. Pero en el caso del teletrabajo, opina, “una ART que vaya a la casa de cada persona y chequee las condiciones de salubridad es muy difícil”.

En el caso del EMR, se comprueba mediante la encuesta realizada a sus trabajadores, que la mayoría pudo contar con un espacio de trabajo adecuado para su salud y seguridad dentro de su hogar.

Como ya mencionamos previamente en el marco teórico dentro del apartado de salud y seguridad en el teletrabajo, la exposición constante a diferentes pantallas que implica el trabajo a distancia puede suponer diversas consecuencias en la salud del trabajador. Sobre este punto, en el caso del Ente, el 87% de las personas que realizaron trabajo a distancia, afirma que pudo colocar su computadora a la distancia adecuada a sus necesidades, mientras que del restante 13%, el 8,7% responde por la negativa y el 4,3% NS/NC. El porcentaje cambia cuando se indaga sobre la posibilidad de ajustar la inclinación y altura de la pantalla para que los ojos de la persona queden alineados con el borde superior, (como se recomienda en el ya mencionado Manual de Buenas Prácticas de Salud y Seguridad en el Teletrabajo): el 71,4% afirma poder hacerlo (un 15% menos respecto a lo anterior), mientras que un 28,6% afirma no poder.

¿Podés colocar la pantalla a una distancia adecuada que te facilite la visión, de acuerdo a tus necesidades?

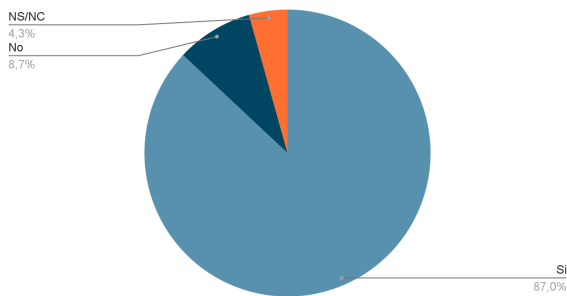


Gráfico 5. *Distancia de la pantalla durante el teletrabajo, trabajadores del Ente de la Movilidad de Rosario.* Fuente: elaboración propia en base a la encuesta “Trabajo, gestión pública y pandemia”.

¿Podés regular la altura e inclinación de la pantalla de tu computadora, de forma que tus ojos queden alineados con el borde superior?

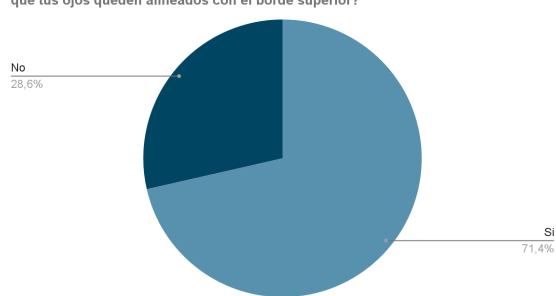


Gráfico 6. *Altura e inclinación de la pantalla durante el teletrabajo, trabajadores del Ente de la Movilidad de Rosario.* Fuente: elaboración propia en base a la encuesta “Trabajo, gestión pública y pandemia”.

En cuanto al espacio mismo de trabajo, por su parte, también se registran mayormente resultados positivos en relación a la posibilidad de generar un lugar cómodo para realizar la jornada laboral. El 80,4% afirma tener espacio suficiente para colocar todos los elementos de trabajo, y el 73,9% afirma también contar con suficiente espacio por debajo de su mesa para mover las piernas y cambiar de postura sin dificultad. Se observa entonces que los empleados del EMR, en su mayoría, contaban con un espacio físico adecuado para su salud y seguridad a la hora de realizar teletrabajo. Un dato no menor, no obstante, es que más de la mitad de ellos (54,3%) no contaba con el lugar en sí mismo sino que afirma haber realizado cambios en su casa para adaptar el espacio laboral.

En líneas generales, podemos afirmar que en el caso de la experiencia del EMR, los empleados pudieron en su mayoría contar con espacios de trabajo sanos y seguros, más bien no garantizados por el empleador sino por sí mismos dentro de sus hogares.

2.3 Organización laboral

El teletrabajo trae consigo una reformulación de la dinámica laboral tradicional en dos sentidos: en cuanto a las relaciones interpersonales y en cuanto a las habilidades que se ponen en juego. Sobre el primer aspecto, es evidente que las relaciones entre las personas cambian sustancialmente cuando están mediadas por TICs en vez de ser de manera presencial, lo que implica -obviamente- un cambio en las relaciones laborales, ya sea entre trabajadores y sus superiores como entre pares de un mismo equipo de trabajo. Y respecto al segundo, a la hora

de realizar el trabajo a distancia, tanto el empleador como el empleado debe contar o desarrollar nuevas habilidades propias de esta nueva modalidad, para desarrollarse laboralmente de la mejor manera posible.

El impacto del teletrabajo en las relaciones interpersonales es algo particularmente señalado por todos los entrevistados como uno de los aspectos más importantes de la cuestión, mayormente con un tinte negativo. Christoph Ernst, afirma que “somos seres humanos, somos sociales” y que por ende “un contacto puramente virtual no reemplaza un contacto físico”. En la misma línea, Melina Masciotra señala que para ella “el impacto negativo del teletrabajo es la pérdida de la sociabilidad”. Ambos entrevistados señalan que mucho de los vínculos pasan por la cuestión del contacto físico, ya que este “hace a una parte humana”, según Melina. Hernán Olazagoitia opina lo mismo y afirma que todo lo que se pierde al no compartir lugar de trabajo con otros compañeros, perjudica el resultado del trabajo en sí mismo, ya que “el encuadre del espacio de trabajo es muy enriquecedor” y, en consecuencia, “hay muchos trabajos que se terminan empobreciendo por no sostener la situación grupal y vincular”.

Si revisamos la experiencia del EMR, pareciera que aún a pesar de la distancia, los vínculos entre los trabajadores se han logrado sostener de manera satisfactoria para los mismos si bien presentando sus dificultades. En cuanto a la relación con sus superiores, la mayoría de los trabajadores admite haber sostenido una comunicación fluida y clara con ellos, si bien sobre el segundo aspecto, el 17% se muestra neutral (es decir, no está ni manifiesta estar de acuerdo ni en desacuerdo con el hecho de haber sostenido claridad en la comunicación). Y por otro lado, casi la totalidad de los empleados (el 98%), afirma estar de acuerdo con que sus superiores han demostrado una actitud de apoyo con ellos (dividido en un 55% “completamente de acuerdo” y 43% “bastante de acuerdo”).

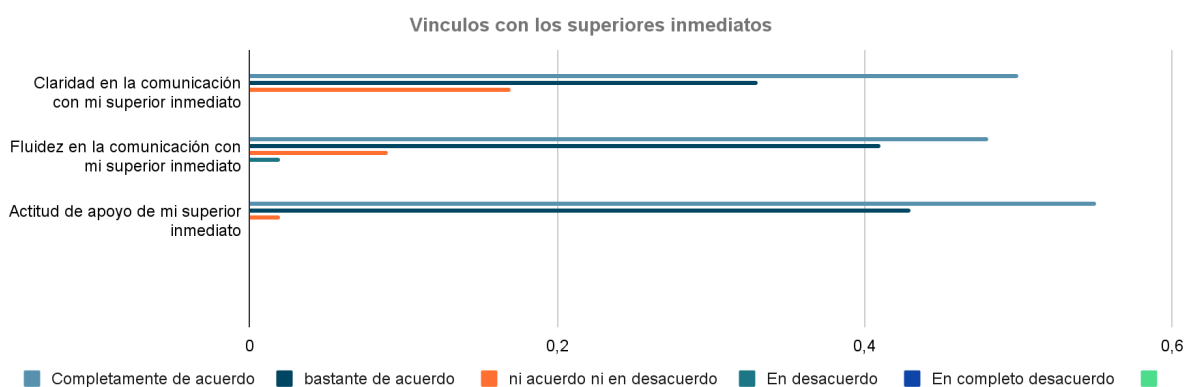


Gráfico 7. Vínculo con los superiores inmediatos durante el teletrabajo, trabajadores del Ente de la Movilidad de Rosario. Fuente: elaboración propia en base a la encuesta “Trabajo, gestión pública y pandemia”.

Respecto a las relaciones entre pares, las tendencias que se registran son similares, si bien se registran más respuestas neutrales. La totalidad de los trabajadores afirma estar de acuerdo con que registró una actitud de apoyo entre pares (57% completamente y 43% bastante de acuerdo), mientras que bajan el porcentaje cuando se habla de la armonía entre ellos, ya que un 82% afirma estar de acuerdo sobre ello, un 11% se muestra neutral, un 5% en desacuerdo y un 2% en completo desacuerdo. Cabe destacar que esta es la única opción que registra personas en completo desacuerdo, lo que nos arroja que si bien se han podido sostener los lazos entre los trabajadores, no siempre han sido fructíferos. Por otra parte, a la hora de indagar sobre el trabajo en equipo, tan solo el 63% afirma estar completamente o bastante de acuerdo con que se ha podido desarrollar sin dificultades. Si bien es más de la mitad de los empleados, es el porcentaje más bajo de aceptación respecto a los otros aspectos indagados. Además, se registra un 20% que manifiesta estar en desacuerdo, el porcentaje más alto en este sentido respecto a las otras opciones, lo mismo que sucede con el 17% restante que no afirma estar ni de acuerdo ni en desacuerdo.

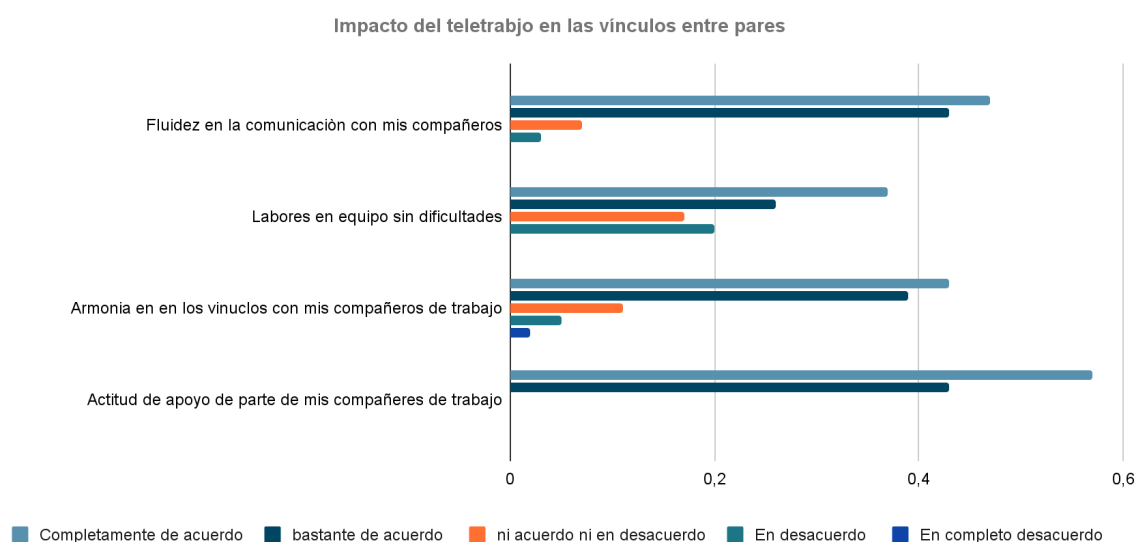


Gráfico 8. *Impacto del teletrabajo en los vínculos entre pares, trabajadores del Ente de la Movilidad de Rosario.* Fuente: elaboración propia en base a la encuesta “Trabajo, gestión pública y pandemia”.

Estos últimos números parecen confirmar, entonces, lo previamente afirmado por el empleado de la Dirección General de Personal, Hernán Olazagoitia, de que los equipos de trabajo se deterioran en un contexto de teletrabajo, al menos en la experiencia del EMR. No obstante, no podemos dejar de lado que aún en la presencialidad los equipos laborales suelen

tener rispideces, propias del contacto humano, ya que ningún vínculo interpersonal puede ser perfecto en su totalidad.

Por otro lado, la modalidad de trabajo a distancia exige habilidades particulares en las personas que vayan a aplicarla, que son: el trabajo por objetivos, la formación continua y el trabajo colaborativo (Ministerio de Producción y Trabajo de la Nación, 2019). Sobre el primer punto, Hernán Olazagoitia hace una observación interesante cuando afirma que una de las ventajas del teletrabajo es que, al ser una modalidad en la cual ya no importa tanto la cuestión del horario laboral sino que se trabaja por objetivos, vincula al trabajador directamente con su productividad. Así, opina, el teletrabajo “determina en los trabajos y las organizaciones quienes son las personas que siguen produciendo, que están vinculadas y comprometidas con su trabajo” y quienes no. El entrevistado también señala como ventaja que es una modalidad que genera nuevas competencias en los trabajadores respecto a las TICs. Y si prestamos atención a qué opinan los trabajadores del EMR sobre cuáles son las competencias que creían necesarias desarrollar para realizar teletrabajo, las dos opciones más seleccionadas fueron precisamente dos relacionadas a estos últimos aspectos señaladas por el entrevistado: la autogestión del tiempo y la facilidad y versatilidad en el manejo de herramientas tecnológicas.

¿Cuáles de las siguientes competencias crees que debés desarrollar?

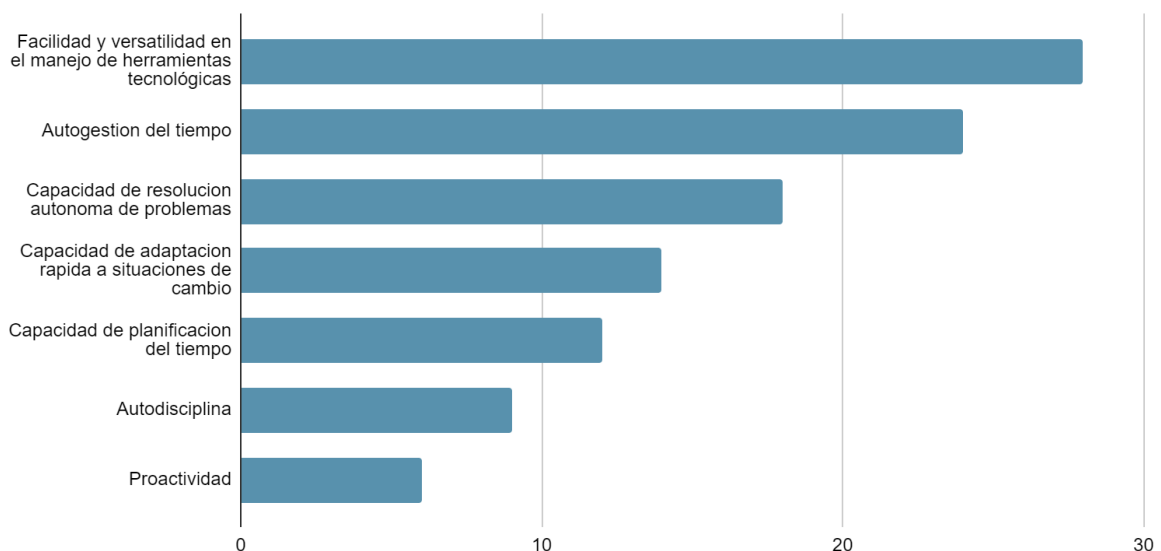


Gráfico 9. Competencias a desarrollar para realizar teletrabajo, trabajadores del Ente de la Movilidad de Rosario. Fuente: elaboración propia en base a la encuesta “Trabajo, gestión pública y pandemia”.

Manuel Castells, a la hora de conceptualizar en torno al trabajo en la sociedad actual, afirma que existen un tipo de trabajador que es el trabajador autoprogramable, cuyas cualidades se

asimilan mucho a las competencias mencionadas hasta aquí. Para el autor las características de este tipo de trabajadores son la creatividad y la capacidad de evolución frente a los cambios, sobre todo los tecnológicos. Son quienes se adaptan mejor a una sociedad en constante cambio, donde los avances respecto a las TICs son cada vez más grandes y en menor tiempo, generando una demanda de personas capacitadas para seguir estos tiempos cada vez más veloces. Y en relación a esto, se observa que en el EMR, cuando indagamos sobre las sensaciones/situaciones más frecuentes para los trabajadores en contexto de ASPO y de, por ende, teletrabajo, la tercera y cuarta más votadas fueron: “nuevas capacitaciones/estudios” y “aumento de la creatividad” (ver gráfico 10). Podemos entonces inferir que la experiencia de trabajo a distancia o de alguna forma generó que los trabajadores adapten su perfil profesional al necesario no sólo para un contexto de pandemia sino para un contexto de sociedad en red (Castells, 2009) en general.

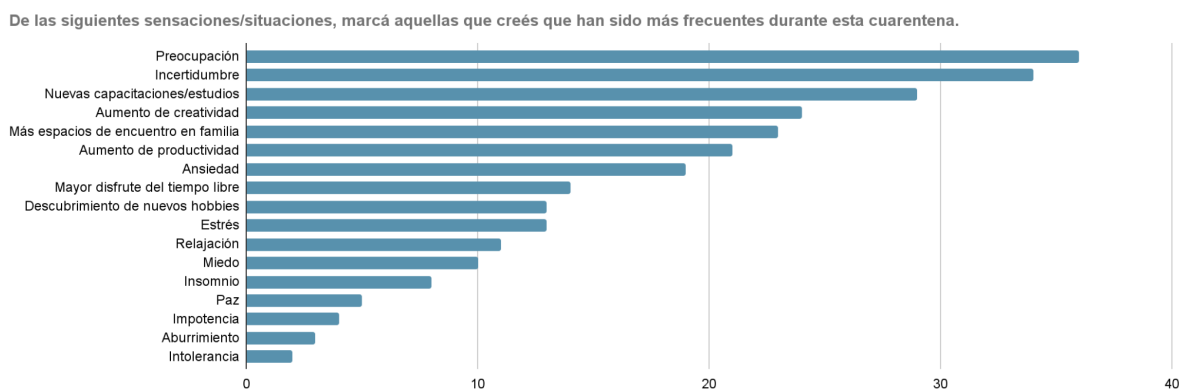


Gráfico 10. *Sensaciones frecuentes en cuarentena, trabajadores del Ente de la Movilidad de Rosario.* Fuente: elaboración propia en base a la encuesta “Trabajo, gestión pública y pandemia”.

Por último, un aspecto que se resaltó por los entrevistados como un cambio positivo en la organización laboral, es la cuestión de las reuniones virtuales. En el ya citado Libro Blanco de buenas prácticas del teletrabajo, se señala como uno de los cambios principales en la cultura organizacional del teletrabajo respecto a la presencialidad, la mutación de las reuniones presenciales a las virtuales, siendo que las primeras asumen un número más limitado de personas mientras que las segundas no. Pero tanto Cristoph Ernst como Melina Masciotra suman otra particularidad de las reuniones virtuales respecto a las presenciales y es que resultan más prácticas. Melina explica: “en lo presencial uno a lo mejor es más tiempo de socializar, de ponerse al día, cosas naturales del ser humano, pero que cuando las reuniones son virtuales se agiliza más” y afirma que “es algo que la gente han calificado como algo positivo dentro del Ente”. También ambos resaltan que las reuniones virtuales son más fáciles

de coordinar ya que se pueden organizar con cierta flexibilidad horaria, respecto a las presenciales, ya que -señala Cristoph- una persona puede salir de una reunión y entrar inmediatamente a otra, o -señala Melina- se pueden coordinar reuniones fuera del horario laboral, siempre y cuando el trabajador esté de acuerdo. Sobre esto, no queremos decir que presencialmente no se puedan hacer estas cosas, solo que por cuestiones de movilidad resultaría mucho más dificultoso además de que llevaría más tiempo. En resumen, podemos afirmar que el teletrabajo facilita las reuniones laborales tanto en términos de logística como en términos operativos.

2.4 Organización familiar

Si bien en todos los aspectos la diferencia entre el teletrabajo en contexto de normalidad y en contexto de pandemia es crucial, a la hora de analizar el impacto de esta modalidad en la organización familiar, dicha diferencia toma particular relevancia. Esto se debe a que la organización del núcleo familiar se vió completamente trastocada cuando en marzo de 2020 todas las personas nos vimos obligadas a permanecer en nuestros hogares con nuestros convivientes las 24 horas del día (a excepción de los trabajadores considerados esenciales). No sólo los empleados tuvieron que trasladar sus trabajos a sus casas sino que los estudiantes sus clases, los deportistas sus entrenamientos, los niños sus actividades recreativas, etc. En este contexto, el trabajador debía compartir su espacio laboral con el espacio de estudio de otra persona, en caso de convivir con estudiantes, de entrenamiento, en caso de vivir con una persona que practique deportes, o simplemente de ocio, en caso de vivir con otro conviviente sin importar su situación. Frente a este nuevo panorama, según Melina Masciotra, el teletrabajo “dio cierta flexibilidad a las cuestiones que han aparecido” como por ejemplo el hecho de que los niños no asistan a la escuela de manera presencial ni a ninguna de sus otras actividades. Esto último implicó que las personas con hijos a cargo deban reorganizar su rutina laboral y es en este sentido que la profesional de RRHH señala que la modalidad de trabajo a distancia permitió que puedan hacerlo sin tantas dificultades. No obstante, en un contexto sin pandemia, también puede considerarse que el teletrabajo permite que las personas adapten mejor sus horarios a las actividades de sus convivientes, si bien más referido a las cuestiones como llevar y buscar a sus hijos en ciertos lugares y no tanto a cuidarlos y acompañarlos mientras realizaban sus actividades, como sucedió en tiempos de ASPO. De hecho, este aspecto se contempla en la Ley 27.555, ya que en su artículo n°6 establece que las personas que estén al cuidado de alguien más tienen “derecho a horarios

compatibles con las tareas de cuidado a su cargo y/o a interrumpir la jornada” (Ley 27.555, 2020, art. N° 6).

Hernan Olazagoitia al respecto opina que la situación de ASPO en relación a la organización familiar “deja en evidencia lo mal que vivimos”, y afirma: “de repente nos damos cuenta de lo mal que vivimos, lo desintrumentados que estamos con todo, lo pequeños que son nuestros mundos, lo incómodos que estamos”. Así, señala, la familia se encuentra con que quizás el espacio que parecía suficiente para vivir bien lo no es, y que pensar en la aplicación del teletrabajo “significa en gran medida cambiar un montón de cosas que están entramadas”.

Ahora bien, sobre el teletrabajo en un contexto de normalidad (o, mejor dicho, de la normalidad como la conocíamos antes de la pandemia de COVID-19), Cristoph Ernst resalta la misma cuestión, que a la hora de aplicar teletrabajo hay que contemplar las diferentes situaciones habitacionales, porque “es distinto para cada persona”. Así, explica que no es lo mismo para una familiar que son cinco personas en tres piezas que para una que son tres personas en cinco piezas, donde el trabajador “se puede retirar, puede tener un cuarto donde cerrar la puerta”, es decir, puede tener un espacio laboral propio y personal.

A la hora de indagar sobre los roles de los trabajadores en su organización familiar, tan solo el 6,5% de las personas que realizaron teletrabajo de manera parcial o total, afirman poder descansar sin tener mayores tareas hogareñas al finalizar su jornada laboral. El restante 93,5% que, en cambio, si se ve involucrado en las tareas domésticas, se conforma de: un 56,50% que afirma que las labores en su hogar y su familia son compartidas de modo equitativo, un 19,60% que se encarga de todas las labores de mi hogar porque vive solo y un 17,40% que asegura llevarse la mayor carga de trabajo en relación con los demás miembros.

¿Cuál es tu rol en tu hogar?

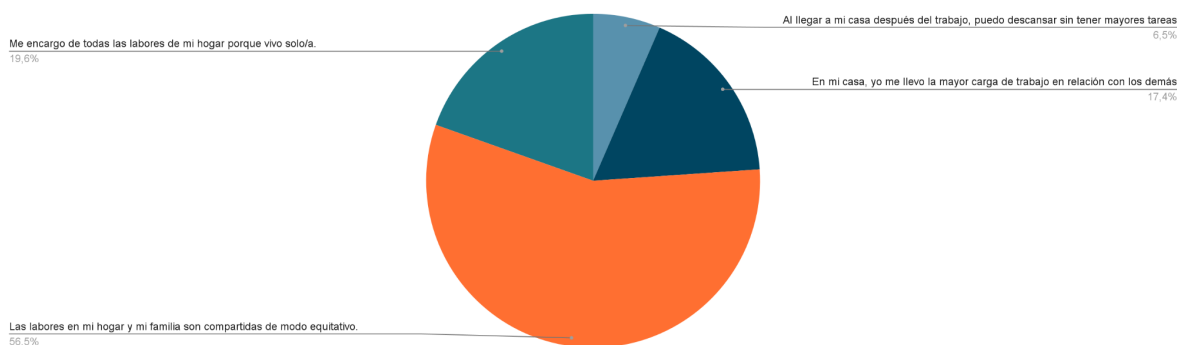


Gráfico 11. Rol en el hogar, trabajadores del Ente de la Movilidad de Rosario. Fuente: elaboración propia en base a la encuesta “Trabajo, gestión pública y pandemia”.

Respecto al cuidado de otras personas, si bien se registra que la mayoría de los empleados que realizaron teletrabajo convive con otras personas -el 82,6%-, más de la mitad asegura que ninguno de estos requiere de algún cuidado especial -el 57,9%- mientras que el 39,5% afirma que sí (el porcentaje restante NS/NC). En otras palabras, el 32,60% de la totalidad de los empleados que realizaron teletrabajo en el EMR, afirma convivir con alguien que requiere cuidados especiales, lo que representa un porcentaje que si bien no es mayoritario, es considerable.

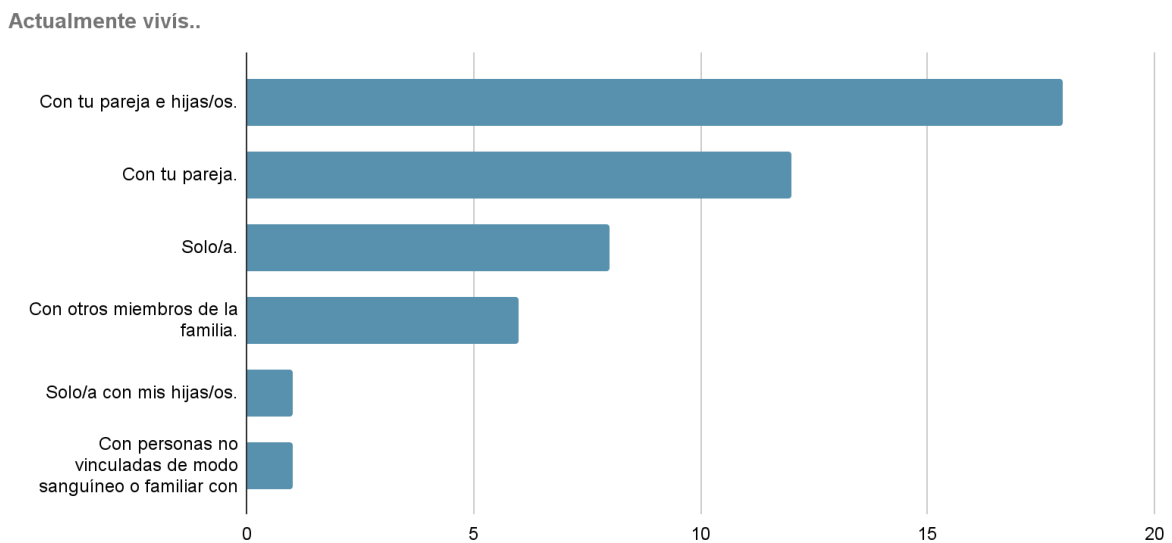


Gráfico 12. Situación de convivencia durante el teletrabajo, trabajadores del Ente de la Movilidad de Rosario. Fuente: elaboración propia en base a la encuesta “Trabajo, gestión pública y pandemia”.

Dentro de este último grupo de trabajadores, el 86,7% afirma que esa persona que necesita cuidado especial se encuentra a su cargo, representando el 28,30% del total. Así, podemos observar que casi un tercio de quienes han realizado teletrabajo en el EMR, están a cargo del cuidado de otra persona. Una vez más, el porcentaje no es menor.

En resumen, se observa que un número importante de trabajadores que realizaron teletrabajo, se ve afectado a las tareas domésticas, lo que no podemos ignorar que de alguna forma implica un reacomodamiento en cuanto a la organización de la vida cotidiana respecto a la situación de trabajo presencial en que el momento laboral y el familiar se encuentran claramente divididos por el horario laboral. En la modalidad de trabajo a distancia, las tareas laborales y cotidianas se encuentran en un mismo espacio y tiempo, lo que plantea un desafío para el empleado a la hora de organizar su vida diaria. Y en cuanto a quienes se encuentran a cargo del cuidado de otras personas, observamos que son un porcentaje considerablemente menor pero no obstante, importante, ya que representan casi un tercio del total. En este caso

también el momento laboral y el de cuidado de otros se cruzan, lo que representa esta vez una revisión de la organización no sólo de la jornada laboral del trabajador sino de la jornada familiar en su conjunto. Un dato no menor es que la mayoría de quienes afirman tener otras personas a cargo, así como la totalidad de quienes afirman tener realizar tareas domésticas que el resto de sus miembros, son mujeres (profundizaremos sobre esta cuestión más adelante en el punto 2.6).

El teletrabajo, entonces, se puede considerar como una modalidad de trabajo que rompe con las esferas privada y pública, ya que el trabajo que siempre fue del ámbito de lo social y del “exterior”, se encuentra ahora dentro de casa, pero sin pasar tampoco a ser algo completamente privado. Pero lo que cabe cuestionarnos es si podemos seguir hablando de la dicotomía del ambiente de la vida privada/pública, como lo doméstico por un lado y lo más bien social por el otro, teniendo en cuenta que “el hogar se ha vuelto un artefacto totalmente tecnológico” (Morley, 2007, p.161). Las casas hoy en día se convirtieron en lo que Morley llama “la casa inteligente” que es “un espacio sensible que, como suele decirse, trasciende profundamente las divisiones interior/exterior y trabajo/casa” (Morley, 2007, p.122). Entonces, llevarnos el trabajo a casa ya no es una particularidad propia del teletrabajo, sino que cabe repensar si no es una práctica que se ha extendido a todos los trabajos. Responder un mail, un mensaje o un llamado laboral desde las cuatro paredes de nuestros hogares es cosa de la vida diaria de muchos trabajadores producto del avance de las TICs en nuestra vida en general, no como un artefacto más sino como estructurantes de las mismas.

2.5 Sustentabilidad

El Ministerio de Producción y Trabajo de la Nación, en el previamente citado Libro Blanco de buenas prácticas en teletrabajo, señala que el principal motivo por el cual el trabajo a distancia tiene un impacto ambiental positivo (o, al menos, reduce el impacto negativo) es porque al evitar el transporte de los trabajadores al lugar laboral, se reducen los emisores de Gases de Efecto Invernadero (GEI). Esto lo resaltan también la totalidad de los entrevistados, y Christoph Ernst señala que en contexto de pandemia efectivamente se pudo comprobar que la reducción de la movilidad de las personas hizo que se reduzca la emisión de CO₂ (uno de los llamados GEI). Masciotra, al respecto, señala que desde el EMR han comprobado que efectivamente durante 2020 se redujo el impacto ambiental del sistema de transporte público producto de la pandemia, respecto a 2019. Hernan Olazagoitia, por su parte, señala que si bien se reduce el transporte a la oficina, el teletrabajo permite (gracias a la flexibilidad del

horario laboral, punto ya desarrollado previamente) que el trabajador durante el horario laboral salga de su hogar a realizar otras tareas, que en caso de trabajar de manera presencial no lo haría. Por ende, opina, el impacto del teletrabajo respecto a la movilidad debería indagarse teniendo esto en cuenta, ya que puede que no se disminuya tanto el impacto ambiental en este sentido como parece. Además, agrega: “en realidad no es el teletrabajo lo que estaría generando el cambio sino la posibilidad de que la gente no se traslade a los centros urbanos en los horarios pico y ese tipo de patrones de consumo que no creo que se cambien por el teletrabajo”.

Si observamos la conducta de movilidad de los trabajadores del EMR, nos encontramos con que casi dos tercios de aquellos empleados que realizaron teletrabajo en el período estudiado, precisamente el 62,2%, utilizan vehículos a motor (colectivo, auto o moto) en caso de tener que movilizarse al trabajo, mientras que el 64,8% restante lo hace a pie o en bicicleta. Así, podemos inferir que la reducción total o parcial de las tareas presenciales de estos empleados implica una reducción de emisión de los ya mencionados GEI.

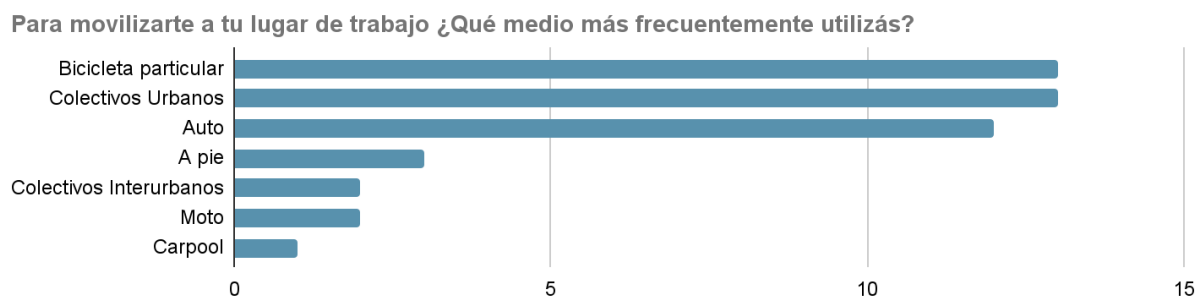


Gráfico 13. Movilidad al trabajo, trabajadores del Ente de la Movilidad de Rosario. Fuente: elaboración propia en base a la encuesta “Trabajo, gestión pública y pandemia”.

Otro aspecto que posiciona al teletrabajo como una alternativa laboral más sustentable respecto a otras, es -según el Ministerio de Producción y Trabajo de la Nación- es la disminución del consumo productos y servicios que hacen la jornada laboral. Ernst también señala que la cuestión del hecho de que haya menos espacios de trabajo es, junto con la cuestión del transporte, una de las dos cosas básicas en relación al teletrabajo y el impacto ambiental.

Lo que cabe cuestionarse es si realmente el teletrabajo tiene un impacto ambiental medio o alto teniendo en cuenta la escala en que se aplica que hoy en día sigue siendo chica respecto al trabajo presencial. Seguramente una aplicación masiva de teletrabajo genera un impacto ambiental alto, pero en el caso de Argentina y de la ciudad de Rosario en particular, esta

modalidad aún no representa un número significativo en el mercado laboral como para considerar su impacto ambiental a gran escala.

2.6. Inclusión

Las características particulares de la modalidad de trabajo a distancia la constituyen como una opción laboral más accesible para algunos grupos que son discriminados del mercado laboral por no poder -por diferentes motivos- cumplir con una jornada laboral completa de manera presencial, como pueden ser: mujeres, personas con discapacidad, personas privadas de su libertad y adultos mayores. Como ya mencionamos previamente, en este trabajo en particular indagaremos sobre la dimensión de género, si bien también dedicaremos una breve observación sobre las personas con discapacidad.

Cristoph Ernst, señala que en el teletrabajo “hay un potencial para las personas que realizan tareas de cuidado” ya que “en este mundo son todavía las mujeres las que tienen más responsabilidades familiares, más responsabilidades de cuidado”. Es decir, que el trabajo desde el hogar permite que las mujeres concilien su vida laboral con sus tareas domésticas que son, mayormente, de cuidado.

Por su parte, Melina Masciotra, sobre la misma cuestión opina que “el teletrabajo implica un esfuerzo extra para las mujeres” ya que deben ocuparse de ambas cosas al mismo tiempo y no pueden dedicarse totalmente a sus compromisos laborales. “Es totalmente cultural y es parte de los micromachismos que suceden diariamente”, explica la entrevistada, y afirma que “se llegó a comprobar (...) que las tareas de cuidado están a cargo de la mujer y entonces más tiempo en la casa es un desgaste psíquico”. Sin embargo, la encargada de RRHH del EMR afirma que en este espacio no se comprobó esta tendencia. Pero si observamos los resultados de la encuesta realizada a los trabajadores del área encargada del transporte público de Rosario, nos encontramos con lo contrario: todas las personas que afirman que en su casa llevan la mayor carga de trabajo doméstico en relación con los demás miembros (el 17,40% del total de trabajadores que realizaron teletrabajo, ver gráfico 11) son mujeres. Además, previamente observamos que el 28,30% de los trabajadores convive con una persona que requiere cuidados especiales y afirma estar a cargo de esos cuidados, y dentro de ese porcentaje también nos encontramos con que la mayoría (el 76,90%) son mujeres. Así, podemos afirmar que también en el caso del EMR, las personas que tuvieron que conciliar tareas laborales con tareas domésticas y de cuidado, son en su mayoría mujeres. Esto puede entenderse como una posibilidad de inclusión para este género que históricamente ha sido

expulsado del mercado laboral por, entre otras cosas, tener que dedicarse a este tipo de trabajo no remunerado; o, como opina Masciotra, como una situación de doble exigencia para la trabajadora.

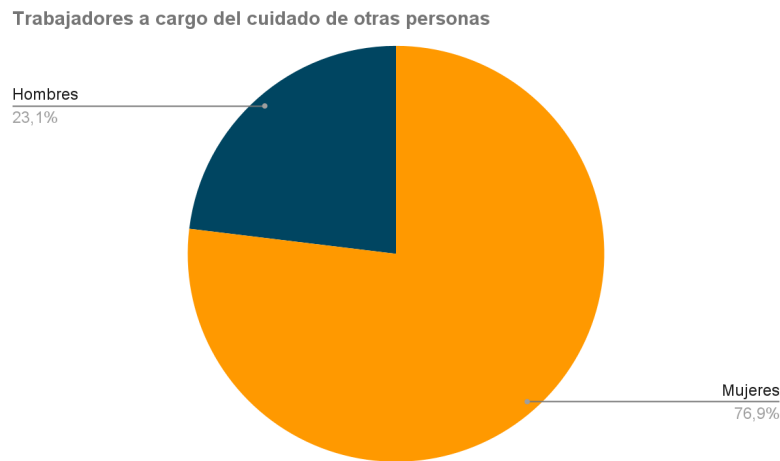


Gráfico 14. *Trabajadores a cargo del cuidado de otras personas, trabajadores del Ente de la Movilidad de Rosario.* Fuente: elaboración propia en base a la encuesta “Trabajo, gestión pública y pandemia”.

Respecto a las personas con discapacidad, Ernst también señala que el teletrabajo puede presentarse como una modalidad inclusiva de estas personas, al igual que se señala en diversos aportes teóricos como en Manual de Buenas Prácticas en Teletrabajo de la OIT. Pero Olazagoitia problematiza: “lo que deberíamos hacer es asegurar la inclusión sin pedir que la persona no salga de su casa”. El trabajador de la Dirección General de Personal del municipio rosarino, asegura que “la inclusión se vendría a dar si nosotros podemos solucionar esas situaciones que tienen estas personas relegadas a sus espacios habitacionales, para que pueda desarrollarse plenamente, sino estamos construyendo una idea positiva a un hecho que no está bueno que es que una persona no pueda salir de su casa, ya sea por una discapacidad o por su situación familiar”. Esto último, junto con el aporte de Masciotra, resulta interesante para pensar entonces qué tipo de inclusión atañe el teletrabajo, qué otras respuestas puede haber y cuáles son mejores. A los fines de este trabajo no resulta pertinente indagar al respecto pero sí, al menos, dejar planteado el interrogante.

CAPÍTULO III: SOBRE EL TELETRABAJO EN LAS ORGANIZACIONES PÚBLICAS

Como ya definimos previamente, las organizaciones públicas y las privadas “son fundamentalmente similares en los aspectos no importantes” (Allison, 1998, p. 746), por ende la aplicación del teletrabajo en una o la otra también difiere en algunos aspectos. A los fines de esta investigación, indagaremos aquí cuáles son las particularidades de la modalidad de trabajo a distancia en la organización pública particularmente.

Si retomamos los aportes conceptuales de Paul Appleby, podemos afirmar que uno de los aspectos principales de la organización pública es que su carácter es “esencialmente político más que racional” (como se cita en Bozeman, 1998, p.54). Con esto refiere a que las organizaciones privadas suelen regirse por las lógicas del mercado que son del campo de lo calculable, mientras que las públicas se manejan en el campo de lo político. Esta diferencia es fundamental a la hora de evaluar el teletrabajo en una u otra organización, ya que, como afirma Hernán Olazagoitia, uno de los beneficios para el sector privado de aplicar esta modalidad de trabajo es que abarata los costos de producción, mientras que al Estado -al no perseguir fines de lucro- esto no le interesa. Melina Masciotra explica lo mismo: “El Estado no funciona como una empresa, porque al no tener fines de lucro no piensa en ahorrar. Si bien es necesario [ahorrar], vaciar todas las oficinas municipales no es lo mismo que vaciar las oficinas para una empresa que alquila espacios, porque para la empresa es un ahorro”.

En las organizaciones públicas, por otra parte, se da un proceso de autoselección, según Barry Bozeman, el cual refiere a que las personas que deciden trabajar en lo público suelen estar motivadas por valores distintos a quienes lo hacen en lo privado (Bozeman, 1987). Esto se relaciona con lo que se podría llamar una “ética del servicio público” y podemos observar algo de eso en las entrevistas realizadas a los dos empleados municipales previamente mencionados. Masciotra, al hablar de la posibilidad de aplicar teletrabajo en el la organización pública, afirma que es posible pero sin perder de vista que lo más importante es que el Estado funcione: “hay que ser eficiente y que necesitamos obtener resultados, más teniendo en cuenta la responsabilidad que tenemos nosotros de que no se vea perjudicado el servicio que prestamos a la ciudad”. Por su parte, el trabajador de la Dirección General de Personal, sobre el teletrabajo en la organización pública, afirma que:

“trabajar en el Estado es siempre diferente, compartir espacio es importante, es parte de la responsabilidad que tenemos como funcionarios públicos: hacer nuestro

trabajo lo mejor posible. Si eso significa entonces estar en una oficina con tu equipo de trabajo o tener una reunión, debería serlo. No esperar que todo se solucione desde el teléfono de mi casa”.

Se nota en ambos enunciados que, efectivamente, hay algo de una ética del trabajo que hace que a los trabajadores estatales no les dé lo mismo una modalidad o la otra de trabajo sino que les interesa que el trabajo salga bien, así sea de manera presencial o a distancia, por un compromiso con el Estado y la ciudadanía más que por una lógica de lo comercial o lo racional. “Mostrar la presencia del Estado acompañando a los vecinos es nuestra función, independientemente del rol que después uno cumpla” afirma Melina.

A su vez, los dos trabajadores de la Municipalidad de Rosario coinciden sobre otra cuestión a la hora de evaluar el teletrabajo en lo público que resulta sumamente interesante. Tanto Melina como Hernán, mencionan que una de las contradicciones que se presenta entre la modalidad de teletrabajo y la lógica del Estado municipal de Rosario particularmente, es que este se viene desarrollando hace años sobre la idea de la *cercanía* con la ciudadanía. La trabajadora del Ente afirma que “la función pública requiere estar en contacto con la ciudadanía” y que “el servicio está puesto en el ciudadano” y que por ende no resulta tan beneficioso reducir las tareas presenciales de contacto con los vecinos. Por su parte, desde su trayectoria de ya 17 años en la mencionada Municipalidad, Olazagoitia explica que desde hace ya entre 15 o 20 años el Estado local rosarino lleva adelante un proceso de descentralización y “de construir en el ciudadano una idea de cercanía del Estado”, producto de una decisión política en esa línea, y opina que son “valores fundamentales [...] que hay que intentar sostener”.

Los entrevistados rosarinos también resaltan un punto fundamental sobre el teletrabajo en el Estado de la ciudad y es que este último abarca muchas tareas de diferente índole, muy diversas en sí mismas y con mucho personal involucrado, por lo que pensar en la aplicación de esta modalidad de trabajo no presencial no es posible en la generalidad sino para algunos trabajos particulares. Así, Olazagoitia interpela: “La pregunta es ¿cuáles son los trabajos que se pueden trasladar al teletrabajo en el Estado?”. Al respecto, Melina menciona que en el caso del EMR la parte técnica fue la que menos costó adaptarse al teletrabajo y la que pudo seguir trabajando desde sus casas sin mayor dificultad. Hernán también afirma que los puestos técnicos de planificación y diseño son los que más se adaptan al trabajo a distancia pero opina que “son los que más se empobrecen cuando no tiene la oportunidad del contacto de lo grupal”, concluyendo que entonces tampoco conviene que lo hagan. El entrevistado

menciona que, a su parecer, la decisión de cuáles son los puestos de trabajo mejor adaptables a la modalidad que aquí evaluamos no debe ser de los trabajadores sino que “tiene que ser una decisión organizacional”, y explica:

“No lo entiendo como un derecho del trabajador, sino como una opción del trabajador. El trabajador tiene la opción de plantearlo como un beneficio propio o porque le surgió una situación, pero es la organización la que tiene que ponderar si el puesto de trabajo en una situación de teletrabajo se empobrece o no”.

Otra problemática de la aplicación del teletrabajo en el Estado es el de la introducción de las TICs en el mismo. Manuel Castells en sus aportes conceptuales señala que la introducción de las tecnologías a la organización pública es un problema en sí mismo ya que las agencias de la misma “se muestran reticentes a usar tecnología en red que suponga compartir sus prácticas y pueda poner en peligro su capacidad para conservar su control sobre sus atribuciones burocráticas” (Castells, 2009, p.22). Hernan Olazagoitia afirma, en la misma línea, que “la burocracia mecánica hace engorroso y dificulta el proceso de trabajo donde hay muchos pasos necesarios y repetitivos. [...] Entonces trasladar esos procedimientos a la virtualidad se vuelve muy difícil”. Teniendo en cuenta que las TICs son las protagonistas del trabajo a distancia, entonces resulta sumamente dificultoso aplicar esta modalidad en lo público, ya que se encuentran la necesidad de introducir estas tecnologías en lo público.

Sobre esto último, teniendo en cuenta que las TICs -según Castells- “no son herramientas a aplicar sino procesos a desarrollar” (Castells, 1998, p.58), la reticencia del Estado a la introducción de las mismas en su estructura fundamental puede relacionarse con que esto no implicaría meramente incluir nuevos artefactos tecnológicos en cada espacio laboral, sino hacerse cargo de un proceso de cambio estructural dentro de la organización. Y como ya mencionamos previamente, la gestión pública suele tener la vista puesta en lo urgente y no tanto en los procesos a largo plazo.

Por último, Melina Masciotra indica que una diferencia fundamental a la hora de evaluar el teletrabajo en las organizaciones privadas y las públicas, es que las segundas tienen “fondos un poco más limitados que requieren una aprobación más burocrática”. La entrevistada afirma que en el Estado no sólo los recursos económicos suelen ser más reducidos sino que para utilizarlos se requieren procesos más largos y engorrosos que en el sector privado: “un gasto muchas veces en el Estado no se puede realizar porque los procesos de compra son mediante licitaciones y procesos más transparentes”, explica. Como consecuencia, agrega Masciotra, lo que hay que evaluar es el beneficio a largo plazo, “la inversión es hoy en esto pero el beneficio es a largo plazo”. Pero Bozeman señala que en la los funcionarios públicos

experimentan lo que califica como “aceleradores de ritmo” (Bozeman 1987, p. 60), ya que en las gestiones gubernamentales, en palabras de Bruce Adams, “lo urgente reemplaza lo importante” (como se cita en Bozeman, 1987, p.60). Producto de esto último, entonces, los directivos deben producir constantemente resultados a corto plazo, dificultando proyectar procesos más largos como puede ser, en este caso, la introducción del teletrabajo.

3.1 Rol del Estado

Para concluir este apartado cabe hacernos una última pregunta: ¿y cuál es el rol del Estado frente al teletrabajo?. No nos referimos aquí a la aplicación de esta modalidad en la organización pública en sí misma, sino su rol frente a esta modalidad de trabajo que, producto de un contexto de pandemia, no hace más que ganar lugar en el mundo laboral. La respuesta de los tres entrevistados frente a esta pregunta es inmediata y unificada: regular. Tanto el miembro de la OIT como los dos trabajadores municipales rosarinos afirman que es la responsabilidad del Estado generar un marco legal suficiente y eficiente frente a la avanzada del teletrabajo. Si bien en Argentina existe ya la mencionada Ley n° 27.555 de Régimen Legal del Contrato del Teletrabajo, los entrevistados tienen diferentes reparos al respecto.

En primer lugar, Cristoph Ernst, señala que la misma se creó muy rápido, lo que si bien fue un aspecto positivo teniendo en cuenta la urgencia que surgía de tener regulación al respecto en contexto de ASPO, tiene de negativo que “ese tiempo corto quizás no fue suficiente” y “muchos aspectos quedaron afuera”. En segundo lugar, Melina Masciotra opina que la normativa tiene “requisitos muy difíciles de cumplir”, lo que produce “una cuestión de que es muy difícil aplicar tal la Ley y garantizar todos los derechos que tiene el trabajador”, y la regulación, entonces, no sirve porque no se respeta. Y por último, Hernán Olazagoitia, afirma que “hay que ver cómo regular la relación social que significa el trabajo cuando todo pasa por la virtualidad y el no-espacio” y se pregunta “¿Hay alguna manera de que el Estado regule esto o estamos generando un ámbito de la imposible regularización?. Son esas cuestiones que se construyen y son insostenibles, políticamente inviables”. Si se generan leyes que luego después, por ejemplo, no se pueden fiscalizar, explica, no sirve. Se trata de “construir estas cosas que después no pueden ser sostenidas por nadie, por ningún nivel del Estado”, afirma, de manera similar a lo apuntado por Masciotra.

CONCLUSIONES

Esta investigación comenzó con el objetivo de detectar cuáles eran los límites y las potencialidades del teletrabajo en las organizaciones públicas, a partir del estudio de la experiencia del Ente de la Movilidad de Rosario de abril a junio de 2020. Así, intentaremos aquí esbozar una respuesta a este interrogante a modo de conclusión.

Resulta tan preciso como necesario recalcar una vez que la aplicación de esta modalidad de trabajo en el Estado conlleva sus particularidades propias de todas las organizaciones públicas y del estado local rosarino más precisamente. No podemos perder de vista este detalle a la hora de adentrarnos a recapitular cuáles son los principales puntos a los que hemos arribado en este trabajo.

Dicho esto, entonces, nos focalizamos primero en cuáles son los aspectos que se conforman como límites para la aplicación del teletrabajo en lo público. Como sabemos, el Estado es una organización muy grande, que emplea muchas personas para brindar una diversidad de servicios muy variados y diferentes en sí mismos, lo que presenta diversas limitaciones. Por un lado, la estructura humana estatal es muy amplia y sería realmente dificultoso que se traslade el trabajo a los hogares de todos los empleados, garantizando en cada uno de ellos los recursos necesarios para que puedan realizar su jornada laboral de la mejor manera. Más aún teniendo en cuenta que lo establecido por la Ley 27.555 implica una cantidad amplia y exhaustiva de cuestiones a cumplir por parte del empleador que el Estado hoy no podría cumplir producto, en parte, de la falta de recursos para ello. Y por el otro, al ser las tareas que realizan muy diversas, muchas de ellas no son posibles de realizar con la modalidad de trabajo a distancia, y tantas otras se empobrecen al perder la presencialidad.

En el caso de la Municipalidad de Rosario, particularmente, se suma que las características principales de la modalidad de teletrabajo son en su mayoría contradictorias con uno de los ejes políticos sobre los cuales se planifica el estado local hace años: la cercanía. Hace ya muchos años el municipio rosarino ha llevado adelante una serie de políticas públicas dirigidas a generar más cercanía con los ciudadanos, acercando cada vez más las ramas del Estado a los seis distritos. Pensar entonces en la posibilidad de reducir la estructura presencial de la Municipalidad, no es conciliable con la idea de ampliarla cada día más para estar de manera presencial en cada barrio de Rosario. Y más allá del caso particular, el Estado en general cumple con una función social que mucho tiene que ver con el contacto con los habitantes de las ciudades, para escuchar sus demandas y detectar sus necesidades. Consideramos aquí que es responsabilidad de toda organización pública llegar a cada rincón

de su jurisdicción para evitar la planificación de escritorio que luego poco tiene que ver con las realidades particulares de los territorios. Y el teletrabajo no se presenta como la modalidad de trabajo más propicia para esto, al menos no en Argentina donde el acceso a las TICs es aún desigual y pensar en un Estado digital es similar a planificar un Estado ausente. Ahora bien, si bien una aplicación del teletrabajo en el Estado local rosarino parece sumamente dificultosa, existen varias potencialidades de esta modalidad que consideramos pueden aportar a un mejor funcionamiento del mismo. El aspecto que más se destaca a la hora de investigar al respecto de estas posibilidades es la efectivización del tiempo. Como hemos visto previamente, la modalidad de trabajo a distancia permite en muchos casos que el tiempo laboral de mejores resultados y que la productividad se transparente más aún que de manera presencial. De esta forma, sostener -por ejemplo- reuniones virtuales, puede permitir el mejoramiento de ciertos procesos que muchas veces son engorrosos y llevan mucho más tiempo del que debería, generando así una mejora en el funcionamiento de la organización y, a fin de cuentas, del servicio que el Estado brinda a la ciudadanía. Y en la misma línea, el teletrabajo aporta a acelerar la digitalización de muchos trámites burocráticos que al día de hoy tardan mucho en resolverse producto de la cantidad de pasos presenciales que ameritan. La posibilidad de pasar estos últimos a un formato digital que permita su resolución en menor cantidad de tiempo es también una mejora en el hacer cotidiano de la organización pública. Además de estas potencialidades que son, en definitiva, en vistas de la mejora del Estado en sí, también encontramos otra relacionada a la mejora de la vida de los trabajadores del mismo. El teletrabajo se presenta como una modalidad de trabajo que permite mayor flexibilización para que los empleados puedan conciliar su vida laboral con su vida familiar, permitiendo que los mismos puedan organizar sus rutinas de la forma más conveniente para ellos y, como consecuencia, puedan realizar sus tareas laborales de la mejor forma. Por otro lado, en cuanto a las seis dimensiones planteadas a lo largo de todo el trabajo, esbozamos a continuación también un breve balance y resumen de sus límites y potencialidades particularmente.

En lo que respecta a las *condiciones laborales*, el límite principal es que -como ya mencionamos previamente- resulta casi imposible garantizar las condiciones dignas de trabajo en los hogares de cada uno de los empleados estatales, debido a la amplia estructura que estos conforman. Y por otro lado, la flexibilización del tiempo puede conllevar una ampliación de las horas de trabajo de manera informal. No obstante, si se establecen reglas claras en la modalidad de trabajo y se evita ese abuso del tiempo, dicha flexibilización puede ser una posibilidad para efectivizar el tiempo de trabajo.

Algo similar sucede con las *condiciones de salud y seguridad*: la amplia estructura de personal del Estado imposibilita garantizar todas estas condiciones en cada hogar particular pero, además, imposibilita su fiscalización. Si bien la Ley 27.555 prevé un control de dichas condiciones inclusive con participación sindical incluida (Ley N° 27.555, 2020, art. 14), en la organización pública sería un trabajo a gran escala quizás demasiado grande por una parte, y podría resultar muy invasivo, por la otra.

La *organización laboral*, por su parte, se encuentra con una limitación muy grande que si bien parece no ser particular de las organizaciones públicas, en estas se resalta como crucial a la hora de evaluar el teletrabajo. Se trata de la pérdida de la sociabilidad entre trabajadores al sustituir el vínculo presencial por uno sostenido en el campo de lo virtual, o por ninguno en algunos casos. Las relaciones interpersonales en el Estado son base de su funcionamiento y no pueden verse descuidadas o reducidas a gran escala. No obstante, el trabajo a distancia funciona más por objetivos que por jornada laboral y habilita a una transparencia de la productividad de cada empleado, lo que puede ser una posibilidad para mejorar los equipos de trabajo y la distribución del mismo en cada grupo, y es este el aspecto de la organización laboral del trabajo a distancia con más potencialidad.

Si bien ya lo mencionamos previamente, en cuanto a la *organización familiar*, la modalidad de teletrabajo presenta el potencial de una mejor conciliación de la vida laboral y familiar de los trabajadores. Pero no debemos perder de vista que los momentos de trabajo y los momentos de ocio o de otras actividades deben estar claramente separados para, por un lado, no perjudicar el rendimiento del empleado, pero, por otro lado y más importante, para no perjudicar su rutina diaria de modo que esta se vuelva más compleja o estresante.

A la hora de pensar la *sustentabilidad* de la modalidad de teletrabajo en el Estado, las potencialidades son muchas respecto a los límites. Desde la reducción del transporte de los trabajadores hasta la reducción del uso de papel (producto de la digitalización), la modalidad de trabajo a distancia implica un impacto ambiental positivo o -al menos- la reducción de uno negativo. Queda como interrogante si el cambio puede ser realmente alto o si representa una escala que, al final del día, no representa una diferencia muy grande respecto a la presencialidad.

Sexto y último, nos queda evaluar el eje de la inclusión. Aquí nos encontramos también con un gran interrogante: ¿qué tipo de inclusión queremos generar?. El teletrabajo puede presentarse como una forma de trabajo que permite la integración de ciertos grupos sociales que encuentran muchas dificultades a la hora de sumergirse en el mercado laboral, como es el caso de las mujeres. Hemos comprobado que, al menos en nuestro estudio de caso, la

modalidad de trabajo a distancia resuelve algunas de dichas dificultades. Pero por otra parte, consideramos que esta no puede ser la solución final sino que debe haber políticas públicas dirigidas a generar una inclusión real de dichos grupos al mercado laboral, en las mismas condiciones que el resto de las personas. Lo que no quiere decir que el teletrabajo no sea una opción de inclusión sino que no puede serlo a largo plazo sino más bien pensando en una alternativa cortoplacista.

Hemos esbozado hasta aquí los límites y las posibilidades del teletrabajo en las organizaciones públicas relevadas en el presente trabajo producto del ya mencionado estudio de caso del EMR de abril a junio de 2020. A partir de ellas afirmamos entonces que, si bien los límites son muchos y la posibilidad de una aplicación total no es posible, no se deben dejar de lado todas las potencialidades que el trabajo a distancia conlleva. Una modalidad mixta, es decir, que incluya trabajo presencial y no presencial, se presenta como la mejor opción para explotar las posibilidades que tenemos de mejorar el funcionamiento del Estado. Para ello es necesario evaluar cuáles son aquellos trabajos que pueden ser adaptables a una modalidad a distancia, así como cuáles son los aspectos positivos de esta que pueden aplicarse a otras modalidades de trabajo, siempre en vistas de mejorar el servicio público y con la precaución de no caer en la reducción o empobrecimiento del mismo.

La riqueza está en habilitar la posibilidad de explorar nuevas formas de trabajo fuera de las tradicionales, en vistas de garantizar el trabajo decente pero, fundamentalmente, de mejorar cada día más las organizaciones públicas y de construir un Estado que funcione lo mejor posible, hecho por y para todos.

BIBLIOGRAFÍA

- Allison, G. T. (1998). La gestión pública y privada: ¿son fundamentalmente similares en todos los aspectos no importantes? In *Clásicos de la Administración Pública* (pp. 746-779). Fondo de Cultura Económica.
- Bozeman, B. (1987). *Todas las organizaciones son públicas. Tendiendo un puente entre las teorías corporativas privadas y públicas*. Jossey-Bass, Inc.
- Bozeman, B. (1998). *Todas las organizaciones son públicas. Tendiendo un puente entre las teorías corporativas privadas y públicas*". Fondo de Cultura Económica.
- Castells, M. (1998). *La era de la Información. Economía, sociedad y cultura. Vol 1, La Sociedad Red*. Alianza.
- Castells, M. (2009). *Comunicación y Poder*. Alianza.
- Cea D'Ancona, M. Á. (1998). *Metodología cuantitativa: estrategias y técnicas de investigación social*. Síntesis Sociología.
- Decreto N°21 de 2021, de *Régimen Legal del Contrato de Teletrabajo*. Boletín Oficial de la República Argentina, 34565, 19 de enero de 2021, p.3. Recuperado de: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/345000-349999/346325/norma.htm> .
- Elizondo Almeida, A. (2006). El teletrabajo. Una experiencia conceptual. *Revista de la segunda sala de la corte suprema*, 6to(3), 175-199.
- Ente de la Movilidad de Rosario. (2014). Acerca del EMR. 2021, octubre 12, de Ente de la Movilidad de Rosario Recuperado de http://www.emr.gov.ar/info_emr.php .
- Felcman, I. (2001). *Marco conceptual y referencial para el análisis de la cultura organizacional de la administración pública argentina*.
- Ganem, J., Giustiniani, P., & Guillermo Peinado. (2014). El trabajo remunerado y no remunerado en Rosario. La desigual distribución de los tiempos entre varones y mujeres. *Estudios Sociales Contemporáneos*.
- Harmon, M. M., & Mayer, R. T. (1999). *Teoría de la Organización Para la Administración Pública*. Fondo de Cultura Económica.
- Ley N°27.555 de 2020, de *Régimen Legal del Contrato de Teletrabajo*. Boletín Oficial de la República Argentina, 34450, 30 de julio de 2020, p. 3. Recuperado de: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/340000-344999/341093/norma.htm> .
- Ministerio de Producción y Trabajo de la Nación. (2019). *Teletrabajo decente en Argentina. Primer libro blanco nacional de buenas prácticas en teletrabajo, trabajo remoto y trabajo conectado*.

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Superintendencia de Riesgos del Trabajo, & Red de Teletrabajo. (2017). *Manual de Buenas Práctica de Salud y Seguridad en el Teletrabajo*.

Morley, D. (2007). *Medios, modernidad y tecnología. Hacia una teoría interdisciplinaria de la cultura*. Gedisa.

Ordenanza N° 7.627 de 2003, de *creación del Ente del Transporte de Rosario (E.T.R.)*. Boletín Oficial Municipal, 34-2004, 23 de diciembre de 2003. Recuperado de: <https://www.rosario.gob.ar/normativa/verArchivo?tipo=pdf&id=32251> .

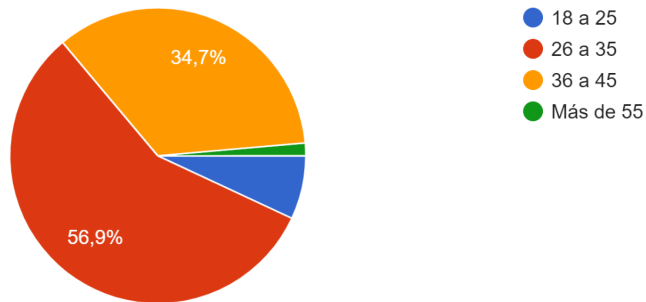
Organización Internacional del Trabajo. (2011). *Manual de Buenas Prácticas en Teletrabajo* (1ra ed.).

ANEXO

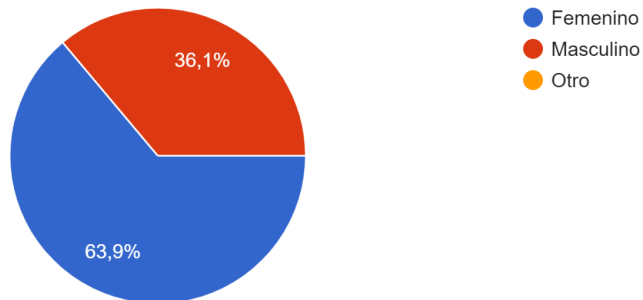
Encuesta

Resultados de la encuesta “Trabajo, gestión pública y pandemia” realizada a todos los trabajadores del Ente de la Movilidad de Rosario entre Abril y Junio de 2020.

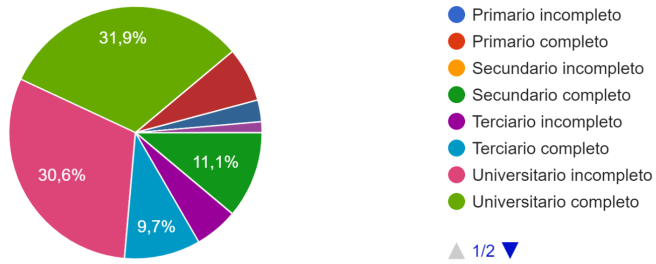
Edad
72 respuestas



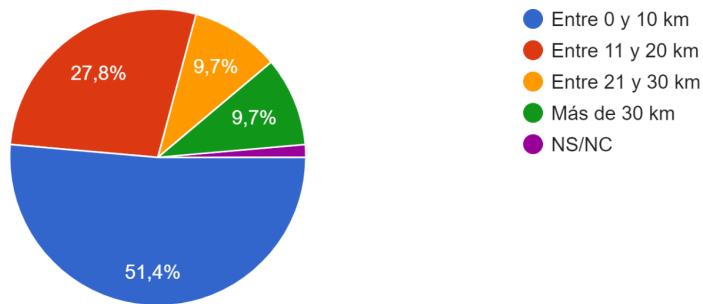
Género
72 respuestas



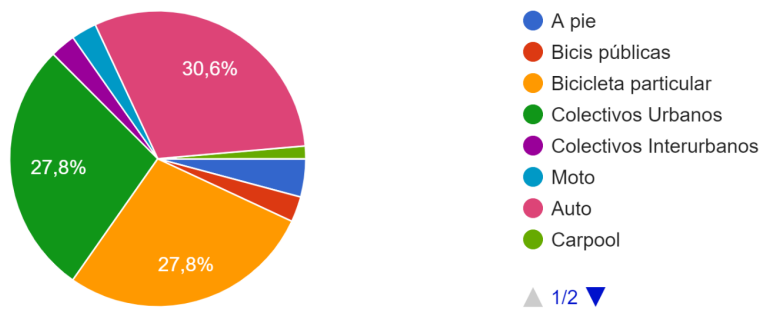
Nivel educativo
72 respuestas



Distancia desde tu hogar a la oficina
72 respuestas

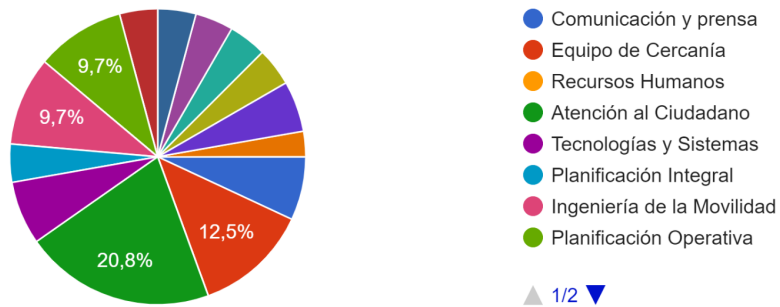


Para movilizarte a tu lugar de trabajo ¿Qué medio más frecuentemente utilizás?
72 respuestas



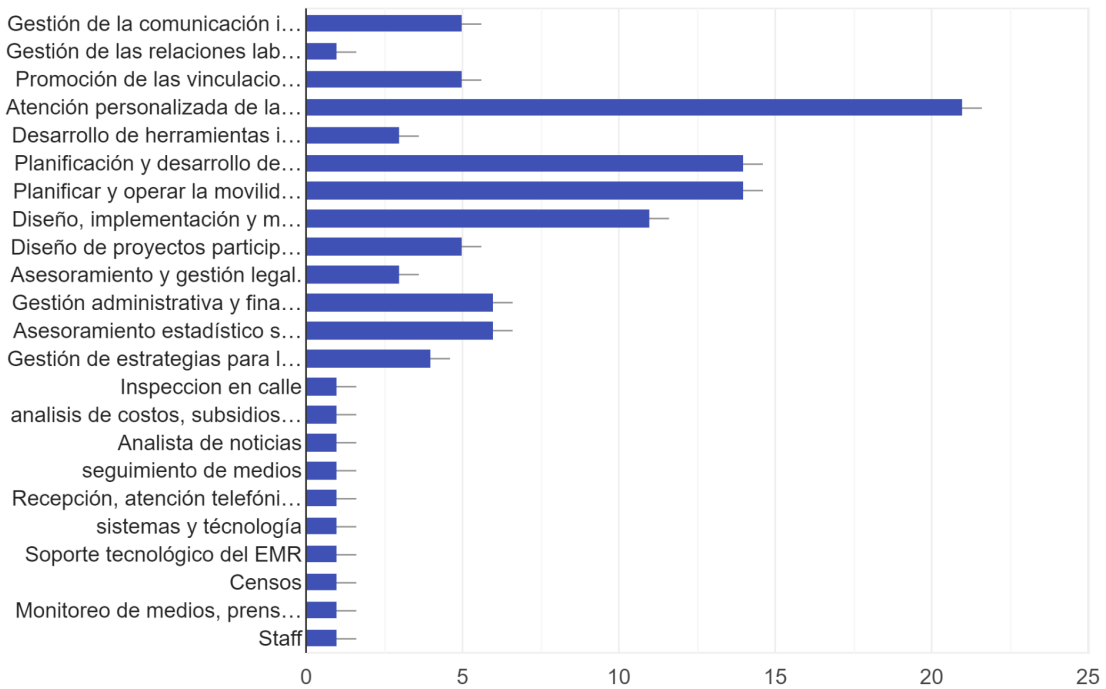
Área en que prestás servicio

72 respuestas



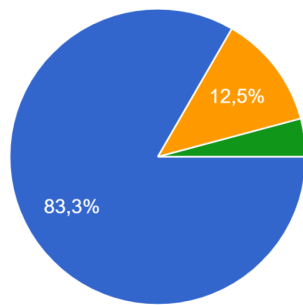
¿Cuál es la función que desempeñás dentro del Ente?

72 respuestas



Situación de revista

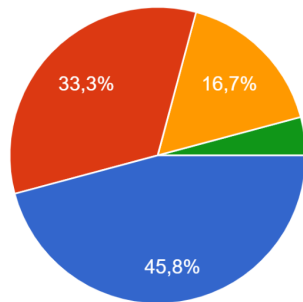
72 respuestas



- Planta Permanente
- Planta Transitoria
- Contratado/a
- NS/NC

Antigüedad en la Administración Pública

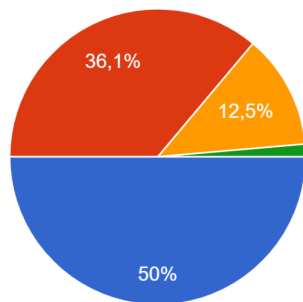
72 respuestas



- 0 a 5 años
- 6 a 10
- De 11 a 15
- 16 a 20
- Más de 20

Antigüedad en el Ente

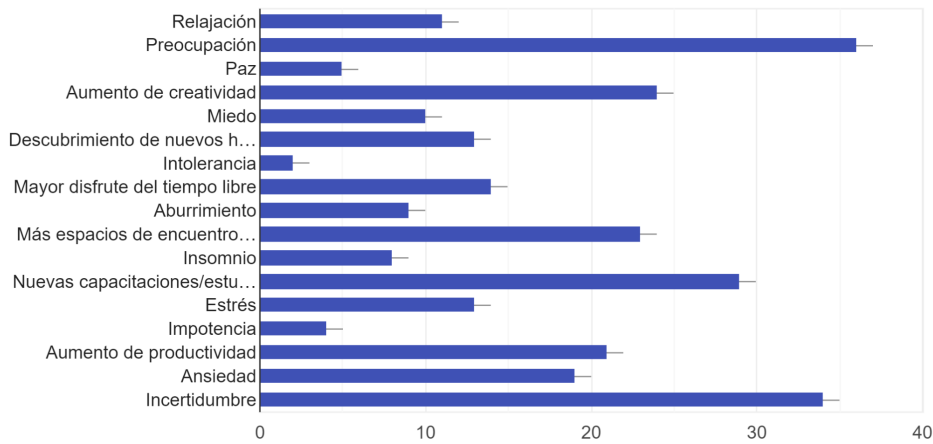
72 respuestas



- 0 a 5 años
- 6 a 10
- De 11 a 15
- 16 a 20
- Más de 20

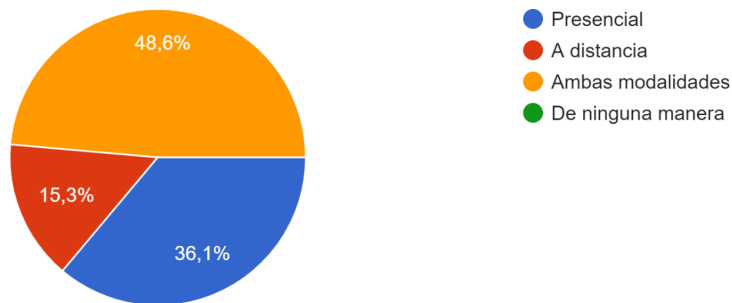
De las siguientes sensaciones/situaciones, marca aquellas que creés que han sido más frecuentes durante esta cuarentena.

72 respuestas



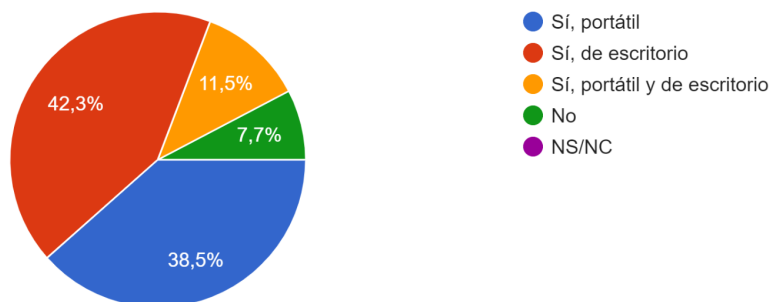
¿Cómo estás desempeñando tus funciones?

72 respuestas



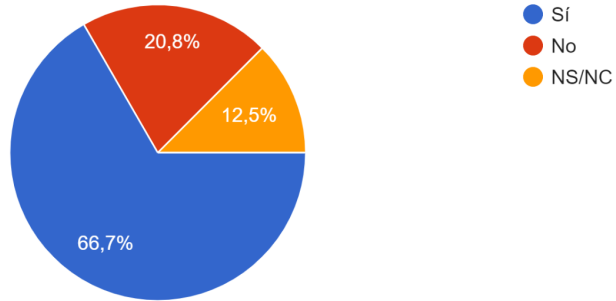
¿Tenés computadora personal?

26 respuestas



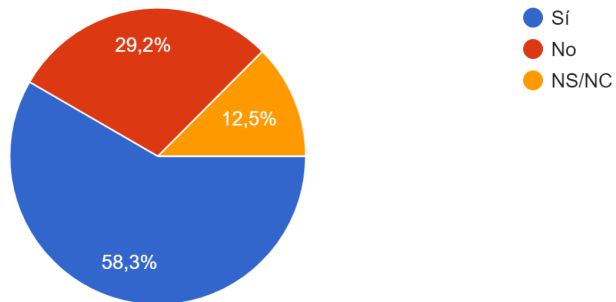
¿Consideras que tu computadora, (aquella que utilizas con más frecuencia), tiene capacidad de rendimiento?

24 respuestas



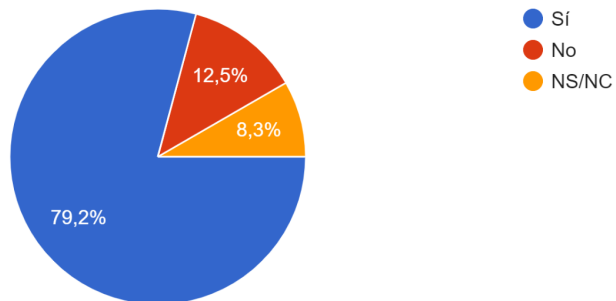
¿Consideras que tu computadora, (aquella que utilizas con más frecuencia), cuenta con un antivirus actualizado?

24 respuestas



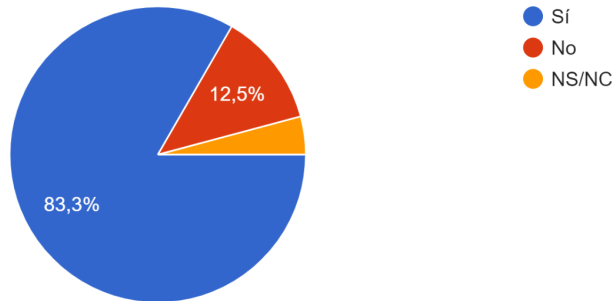
¿Dispones de una conexión de internet rápida y estable?

24 respuestas



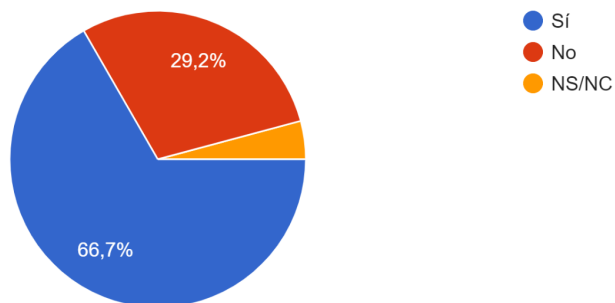
¿Podés colocar la pantalla a una distancia adecuada, que te facilite la visión de acuerdo a tus necesidades? (La distancia recomendada es de 40 cm o más, respecto a los ojos del usuario)

24 respuestas



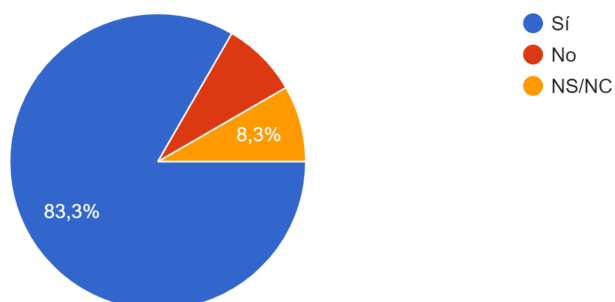
¿Podés regular la altura e inclinación de la pantalla de tu computadora, de forma que tus ojos queden alineados con el borde superior, como lo indica la imagen?

24 respuestas



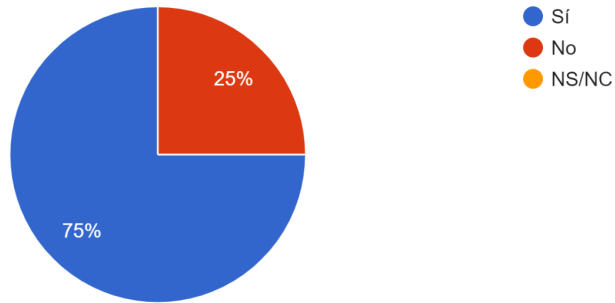
¿Podés ajustar la configuración de pantalla de tu computadora, (resolución, tamaño de caracteres, luminosidad, contraste, definición...) para poder v...caracteres de acuerdo a tus necesidades visuales?

24 respuestas



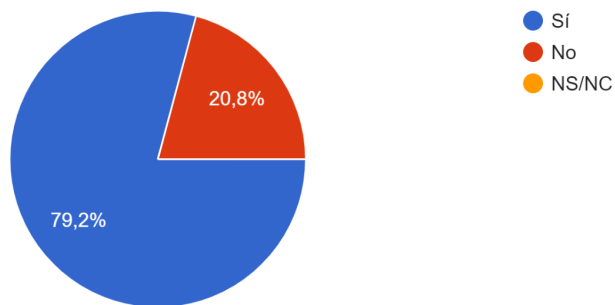
Donde se encuentra tu computadora (escritorio), ¿Hay espacio suficiente para colocar todos los elementos de trabajo, (pantalla, teclado, ratón, documentos), para trabajar con comodidad?

24 respuestas



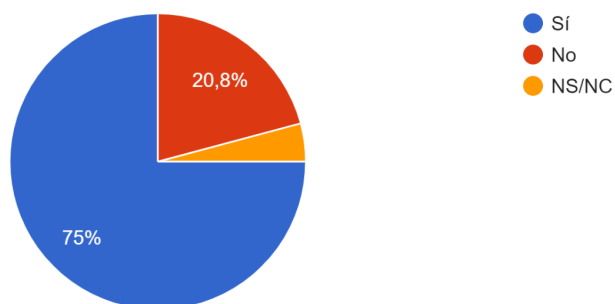
Bajo la mesa donde se encuentra apoyada tu computadora, ¿Disponés de suficiente espacio para mover las piernas y cambiar de postura sin dificultad?

24 respuestas



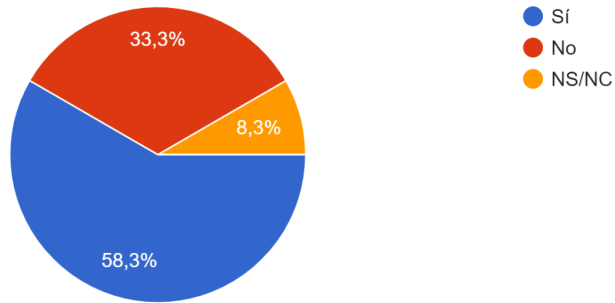
¿La luz disponible donde se encuentra tu computadora es suficiente para que puedas leer documentos o trabajar sin dificultad? (Comprabalo col...és leerlo sin forzar la vista o inclinar el cuello).

24 respuestas



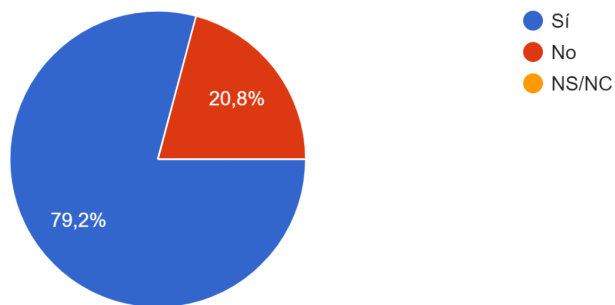
Suponiendo que tengas que trabajar desde tu casa, ¿Disponés de los programas que necesitás para realizar tu trabajo?

24 respuestas



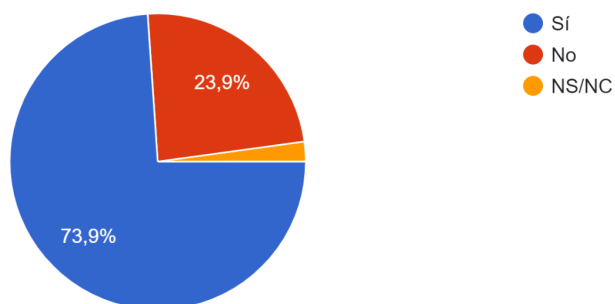
Suponiendo que tuvieras que trabajar desde tu casa, ¿Creés que podrías seguir tu propio ritmo de trabajo y hacer pequeñas pausas voluntarias para prevenir la fatiga?

24 respuestas



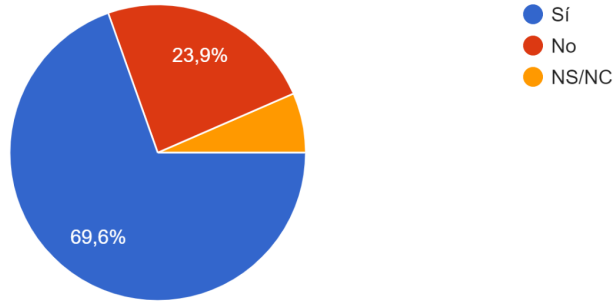
¿Considerás que tu computadora, (aquella que utilizás con más frecuencia), tiene la suficiente capacidad de rendimiento?

46 respuestas



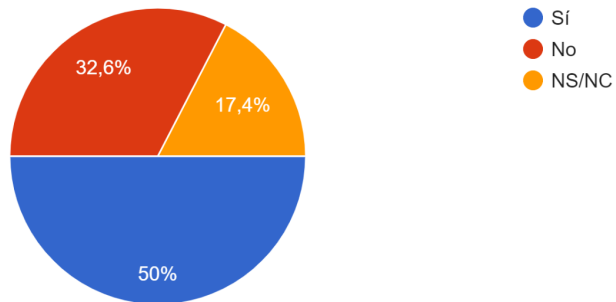
¿Consideras que tu computadora, (aquella que utilizas con más frecuencia), cuenta con un sistema operativo actualizado?

46 respuestas



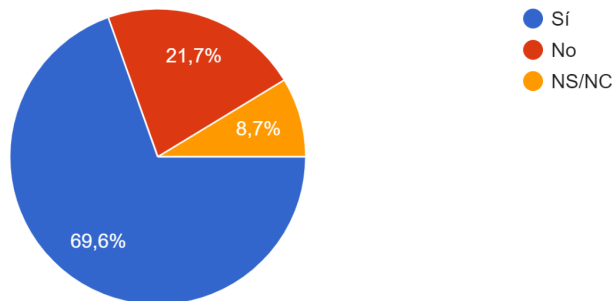
¿Consideras que tu computadora, (aquella que utilizas con más frecuencia), cuenta con un antivirus actualizado?

46 respuestas



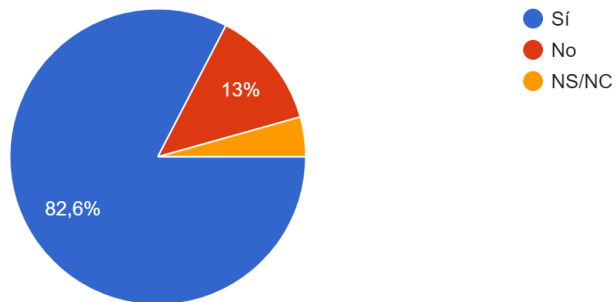
¿Dispones de una conexión de internet rápida y estable?

46 respuestas



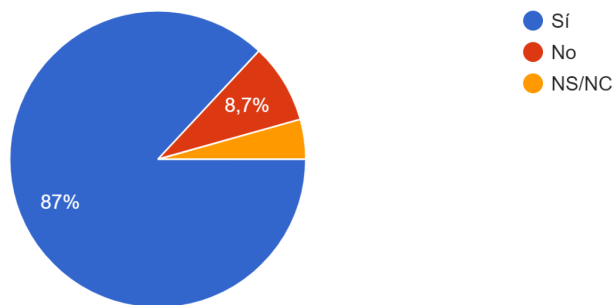
¿Disponés de los programas que necesitás para realizar tu trabajo desde tu casa?

46 respuestas



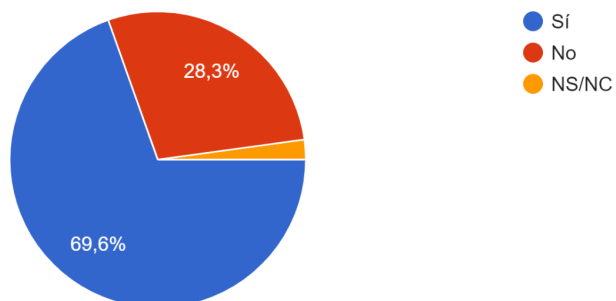
¿Podés colocar la pantalla a una distancia adecuada que te facilite la visión, de acuerdo a tus necesidades? (La distancia recomendada es de 40 cm o más, respecto a los ojos del usuario).

46 respuestas

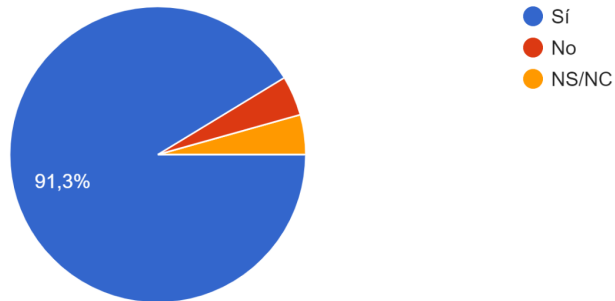


¿Podés regular la altura e inclinación de la pantalla de tu computadora, de forma que tus ojos queden alineados con el borde superior, como lo indica la imagen?

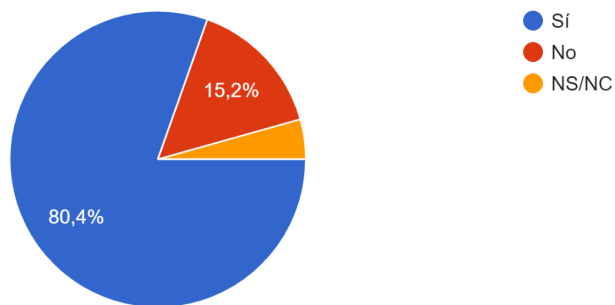
46 respuestas



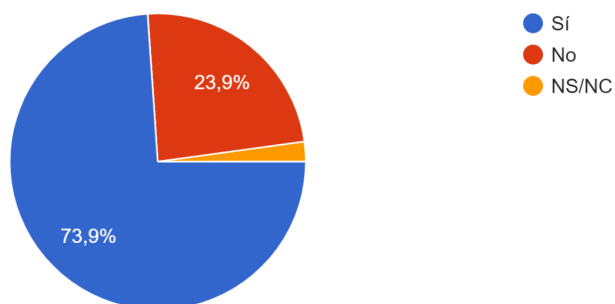
¿Podés ajustar la configuración de pantalla de tu computadora, (resolución, tamaño de caracteres, luminosidad, contraste, definición...), para poder v...caracteres de acuerdo a tus necesidades visuales?
46 respuestas



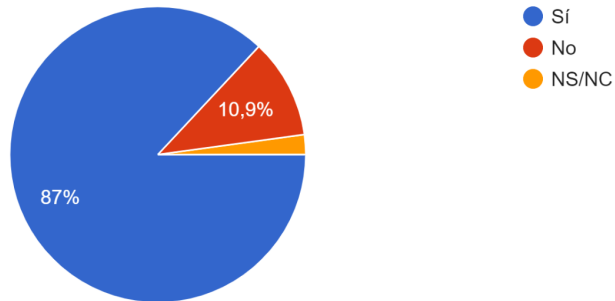
En tu mesa de trabajo, ¿Hay espacio suficiente para colocar todos los elementos de trabajo, (pantalla, teclado, ratón, documentos), para trabajar con comodidad?
46 respuestas



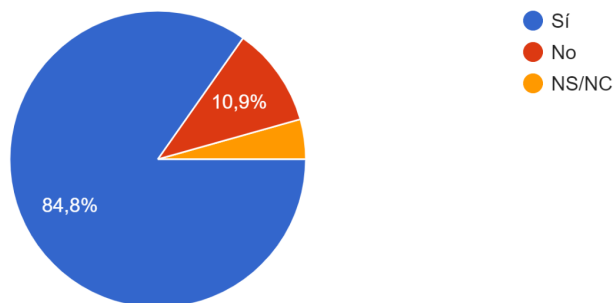
Bajo la mesa de trabajo, ¿Disponés de suficiente espacio para mover las piernas y cambiar de postura sin dificultad?
46 respuestas



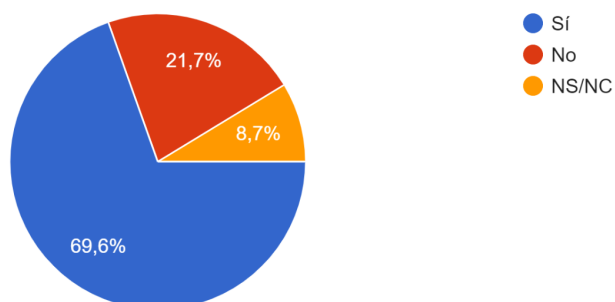
La luz disponible en el puesto de trabajo, ¿Es suficiente para que puedas leer documentos o trabajar sin dificultad? (Comprabalo colocando un doc...és leerlo sin forzar la vista o inclinar el cuello).
46 respuestas



¿Podés seguir tu propio ritmo de trabajo y hacer pequeñas pausas voluntarias para prevenir la fatiga?
46 respuestas

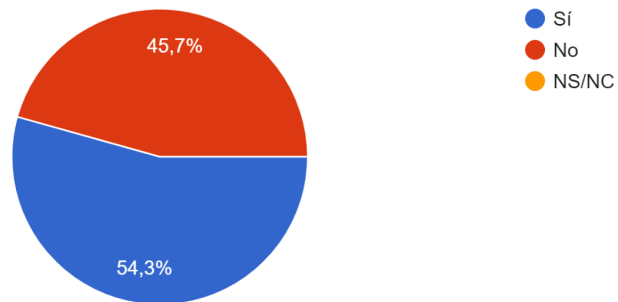


¿El ruido ambiental te permite desarrollar el trabajo sin interferencias? Valorá si tu lugar de trabajo está libre de fuentes de ruidos que puedan interferir en la tarea (ruidos internos y externos).
46 respuestas



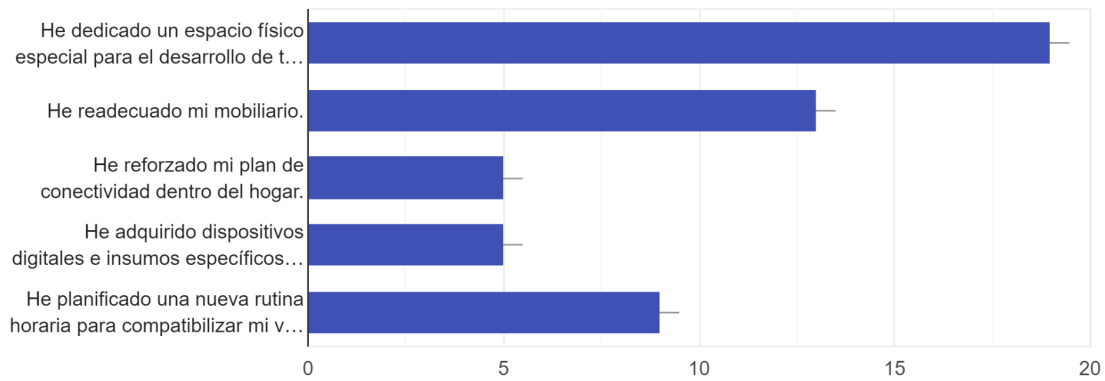
¿Has realizado algún cambio en tu casa para adaptar un espacio trabajo?

46 respuestas



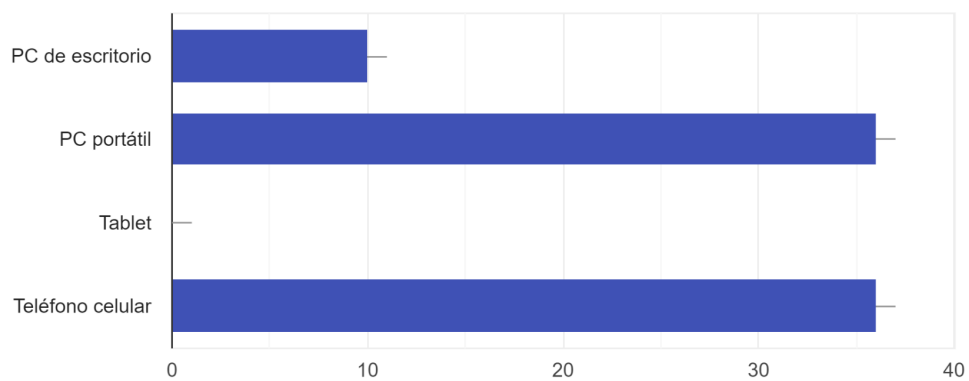
¿Qué cambios de los siguientes debiste incorporar?

25 respuestas



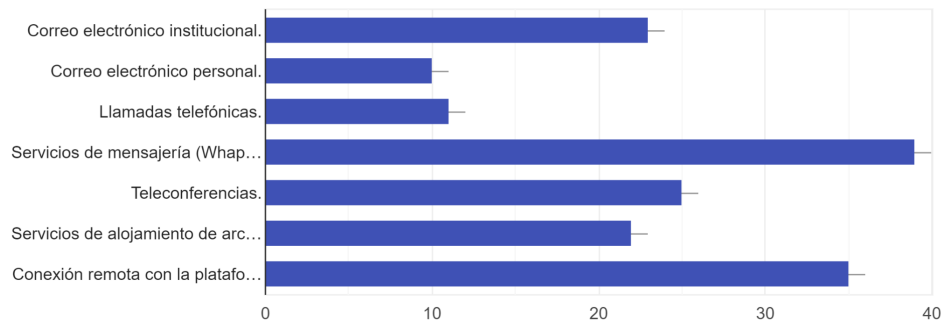
Para desarrollar tu trabajo a distancia ¿Cuáles de los siguientes equipos han sido aquellos dos que has utilizado con más frecuencia?

46 respuestas



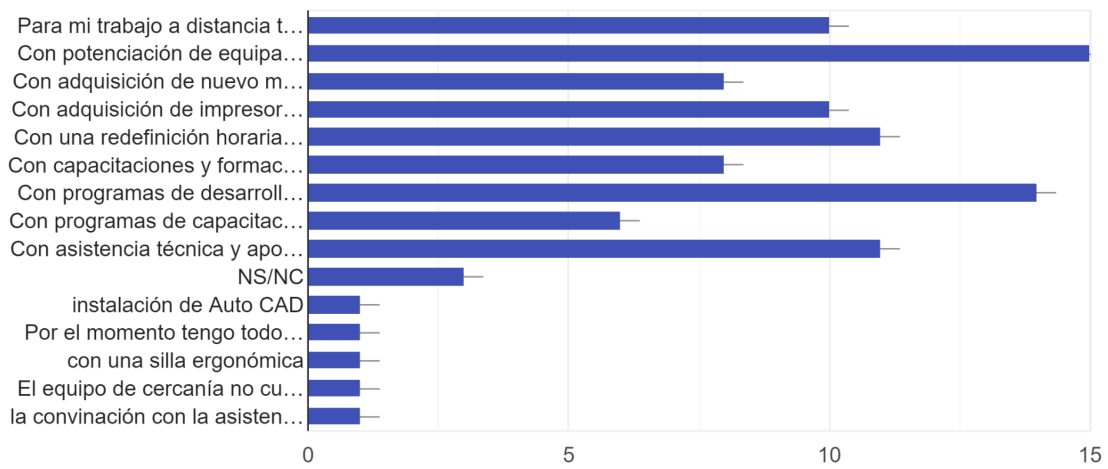
Para desarrollar tu trabajo a distancia, ¿Cuáles de las siguientes plataformas o aplicaciones has utilizado con más frecuencia?

46 respuestas

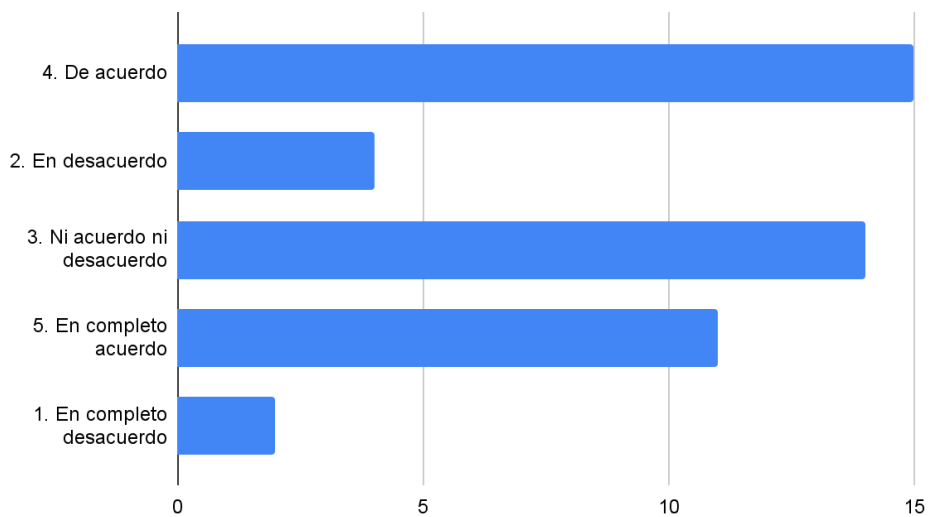


¿Cómo creés que podría mejorar tu trabajo a distancia?

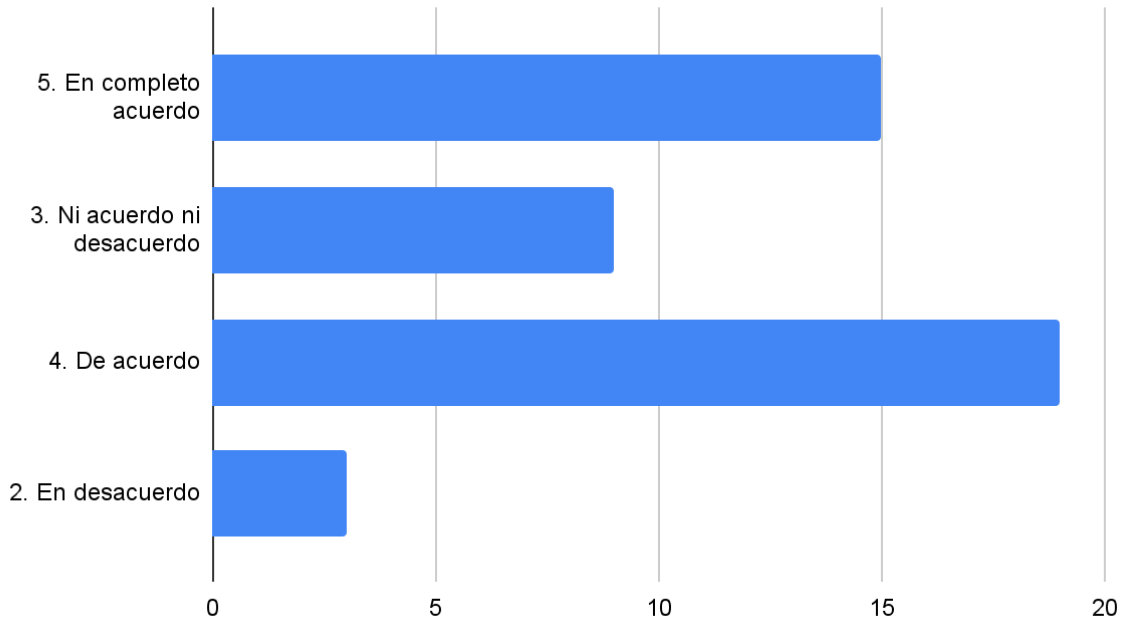
46 respuestas



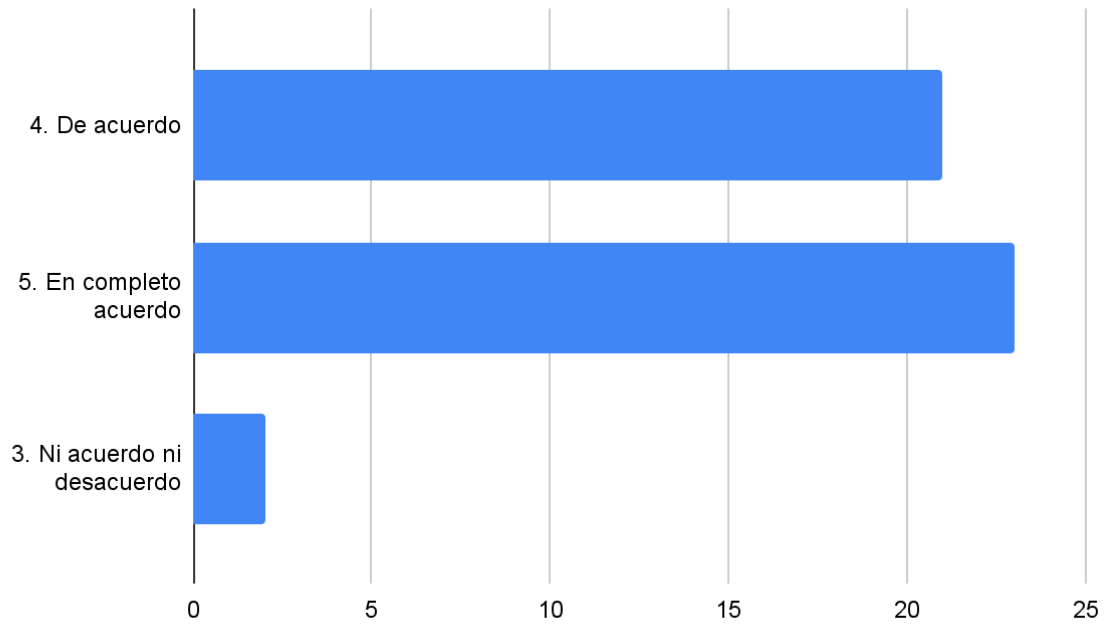
He alcanzado mayor nivel de concentración para realizar mis tareas.



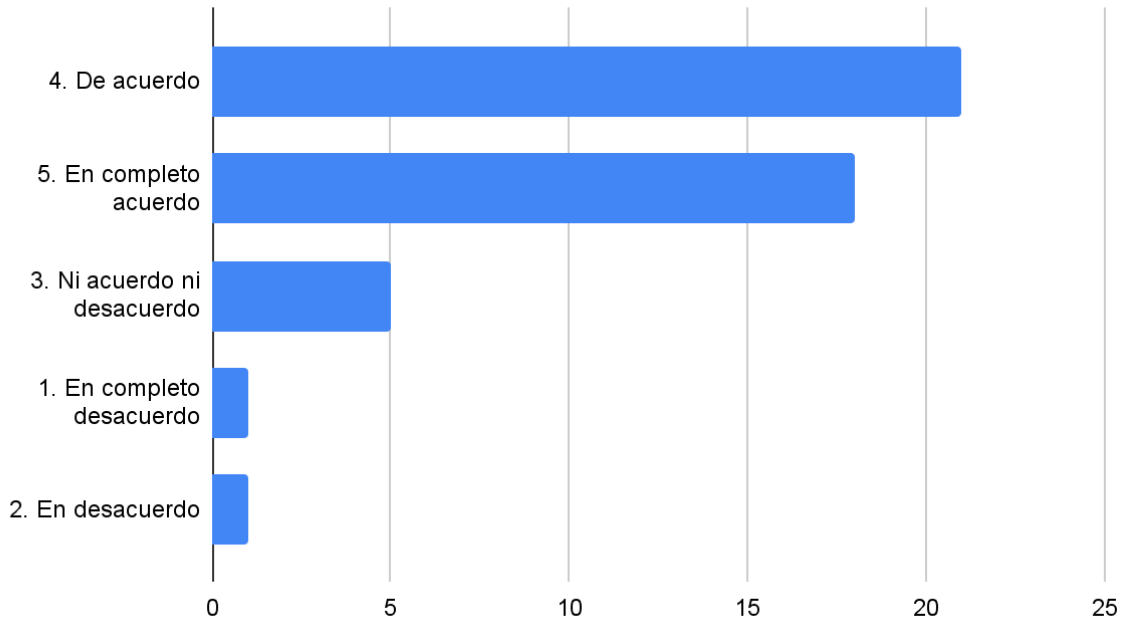
He logrado conciliar mi vida laboral y familiar.



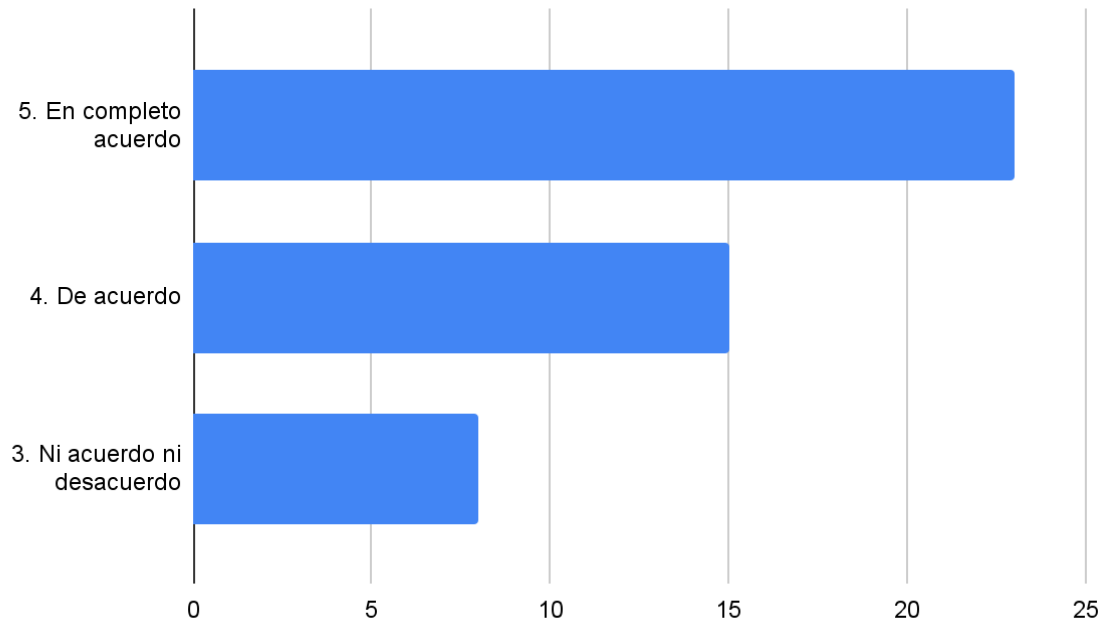
Me he podido adaptar al cumplimiento de los objetivos de mi trabajo.



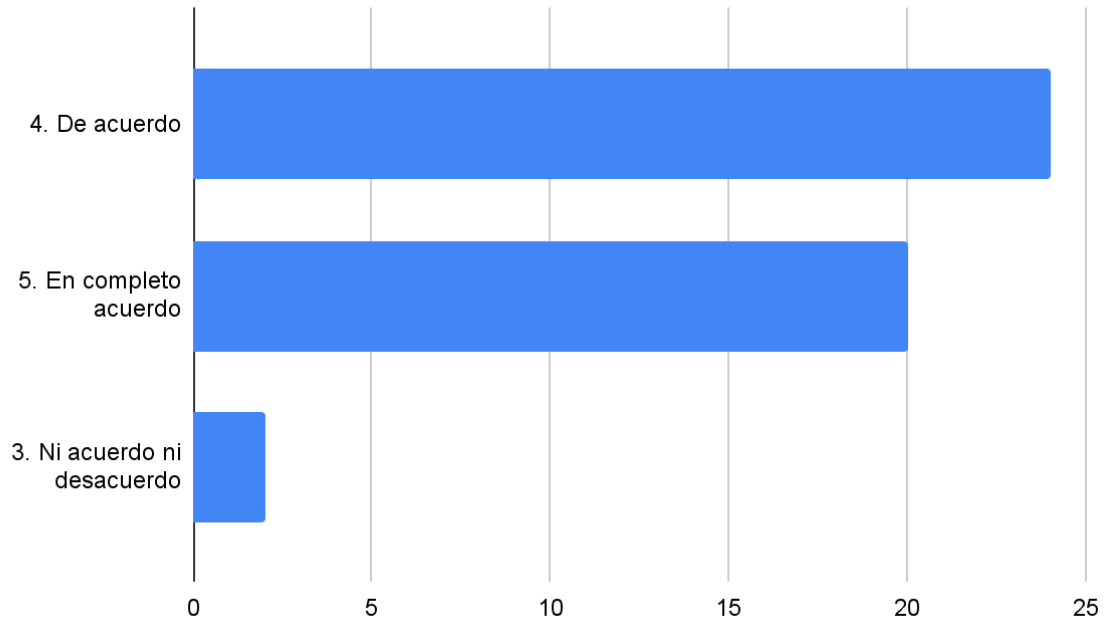
He logrado auto-organizar mi trabajo con una buena gestión del tiempo.



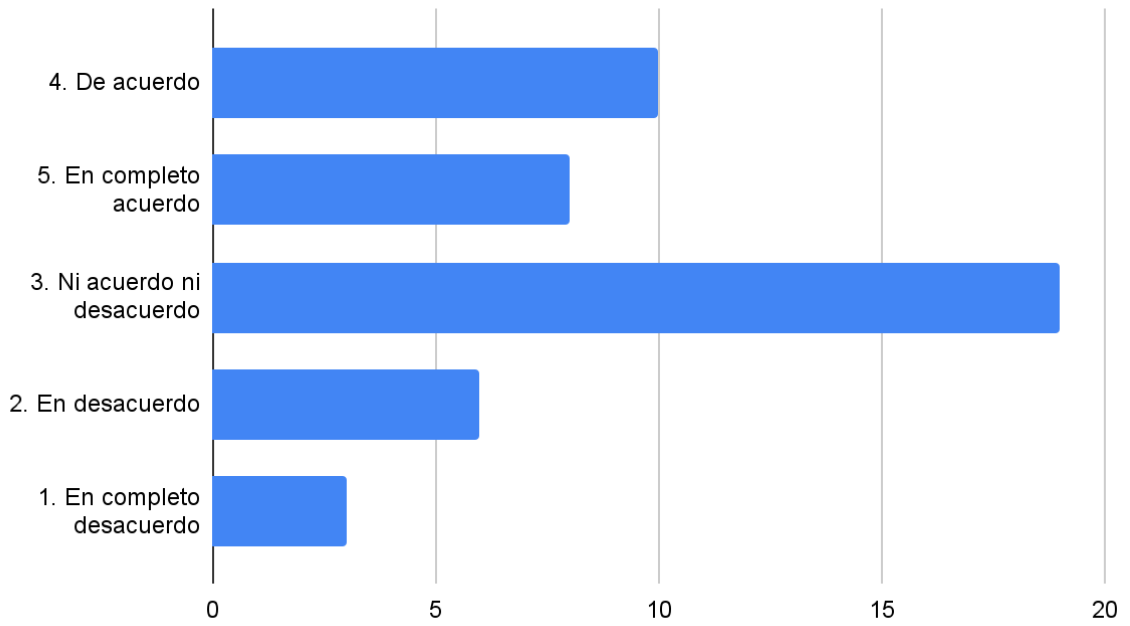
Mi superior inmediato ha sabido expresar con claridad el trabajo que debía desempeñar.



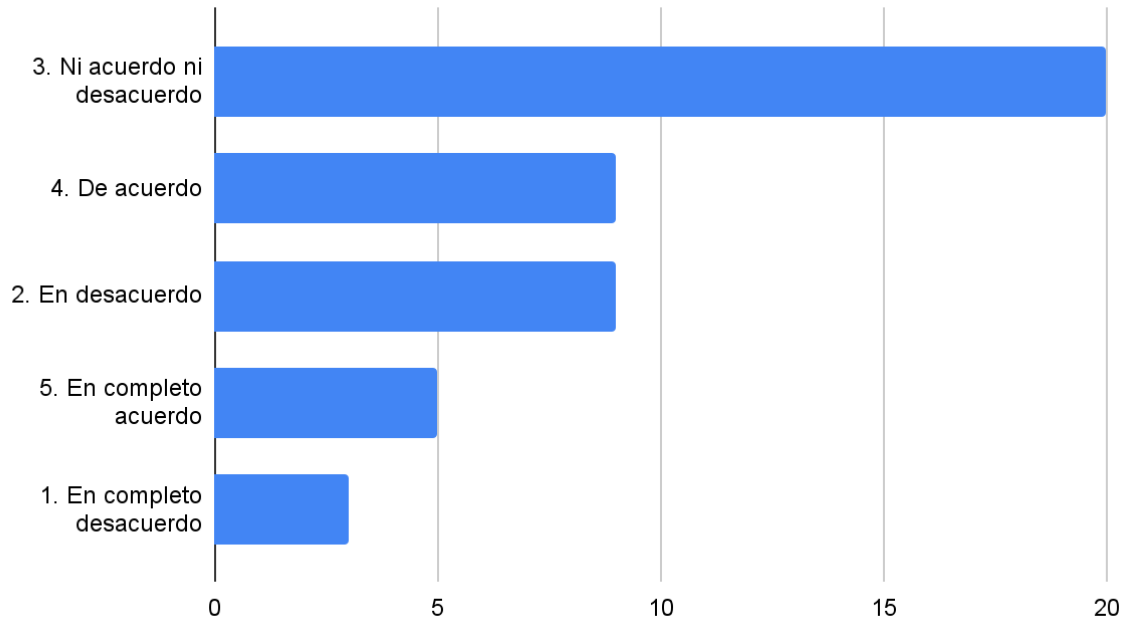
He cumplido con los objetivos definidos.



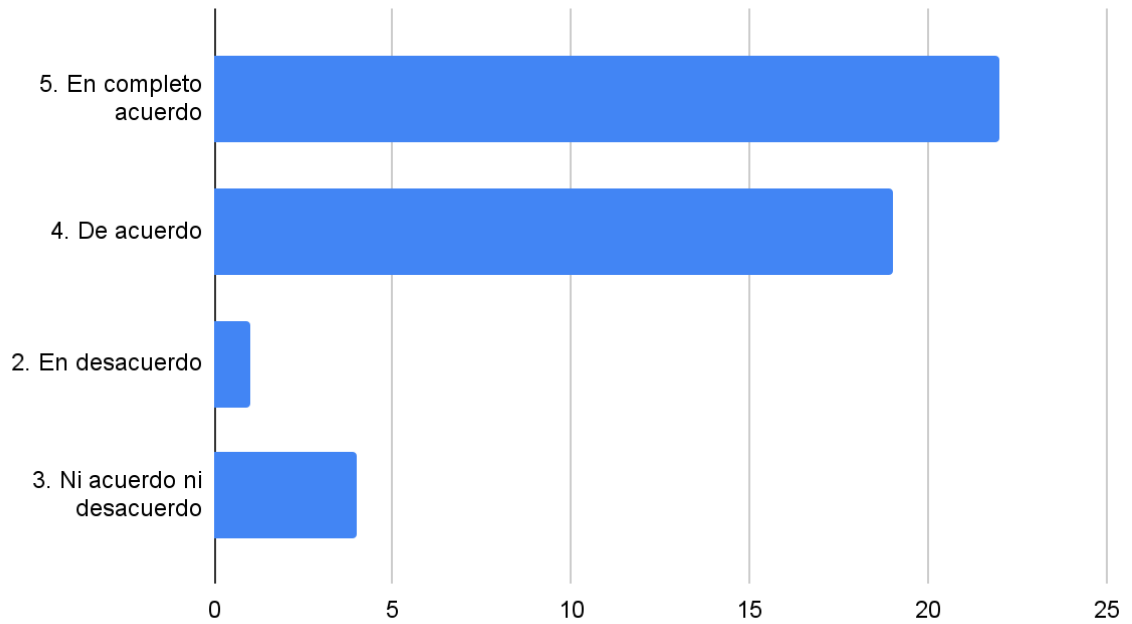
Ha disminuido mi estrés laboral.



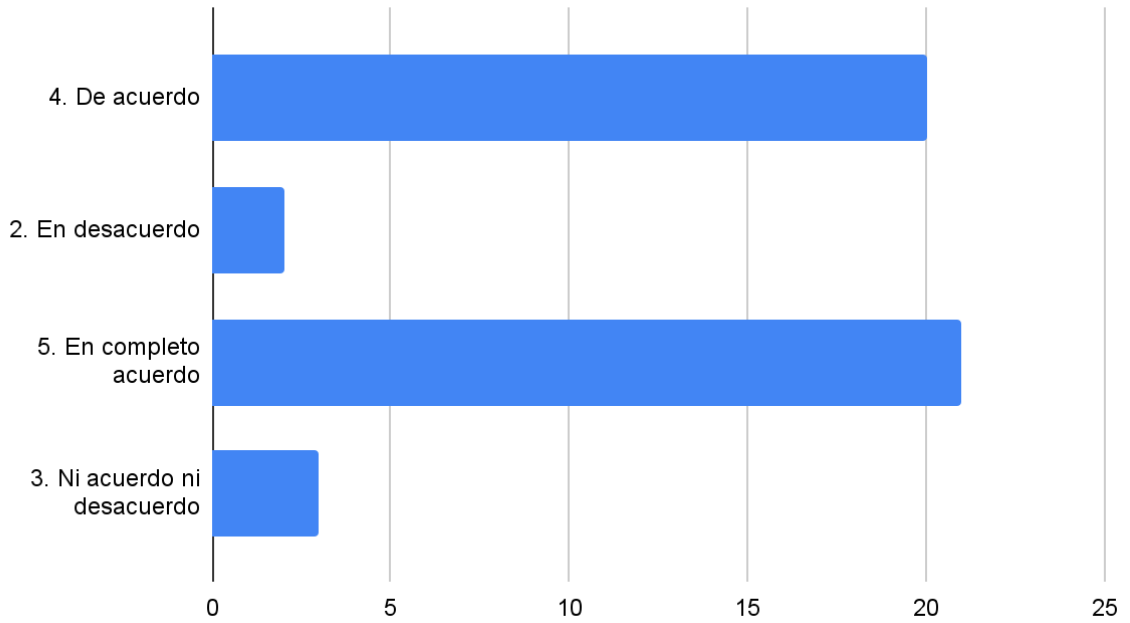
He incrementado mi tiempo destinado a tareas familiares.



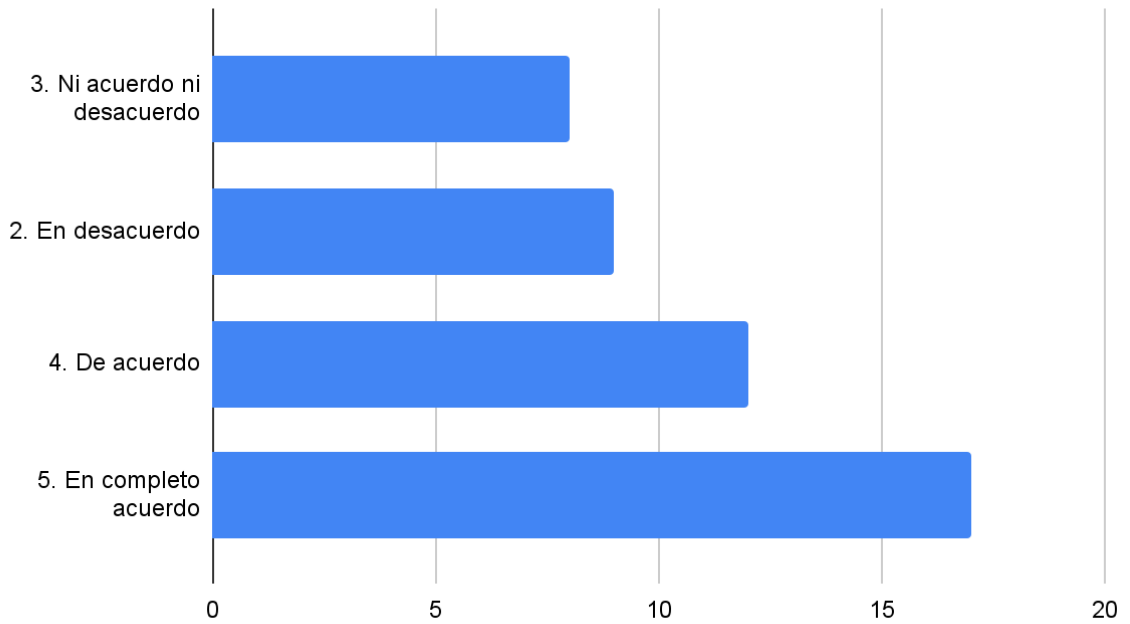
La comunicación con mi superior ha sido fluida.



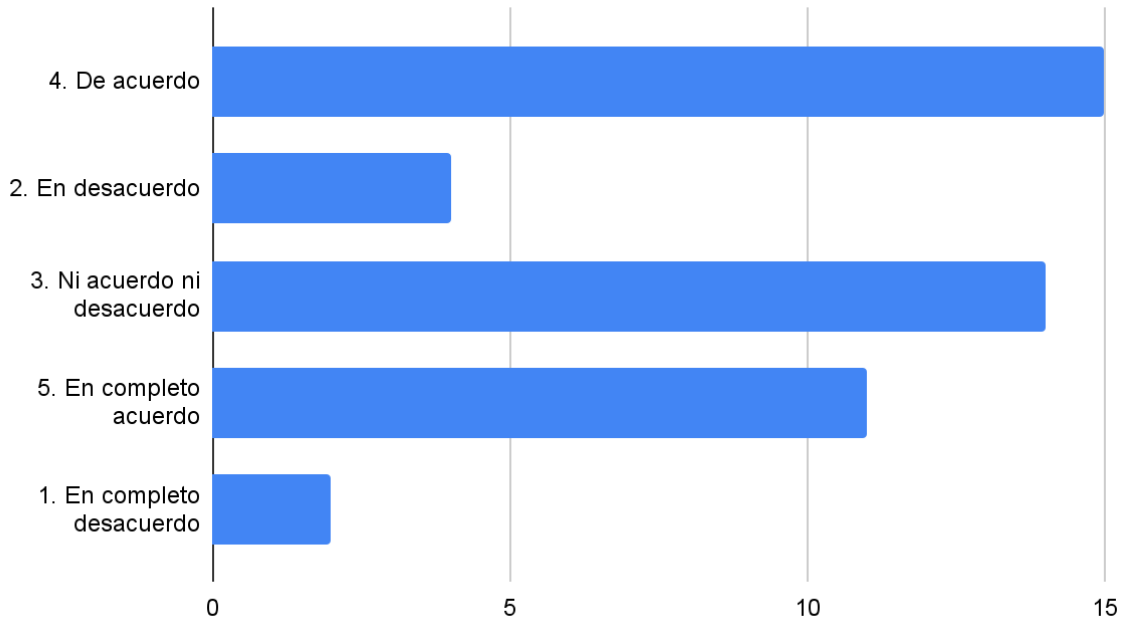
La comunicación con mis compañeros ha sido fluida.



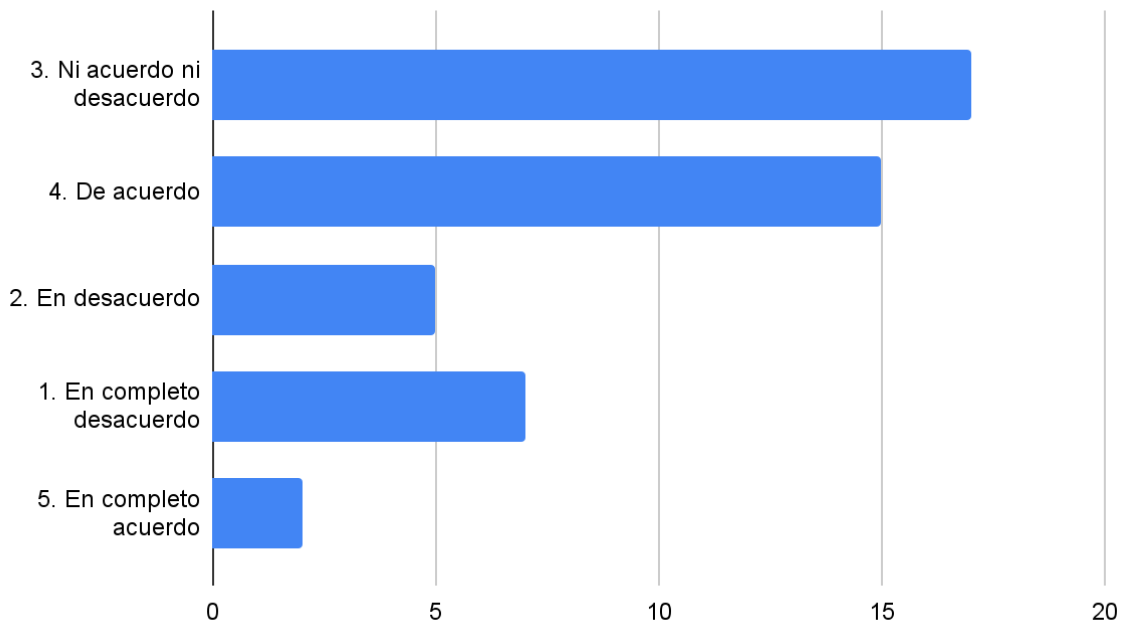
Las labores de equipo no se han visto afectadas.



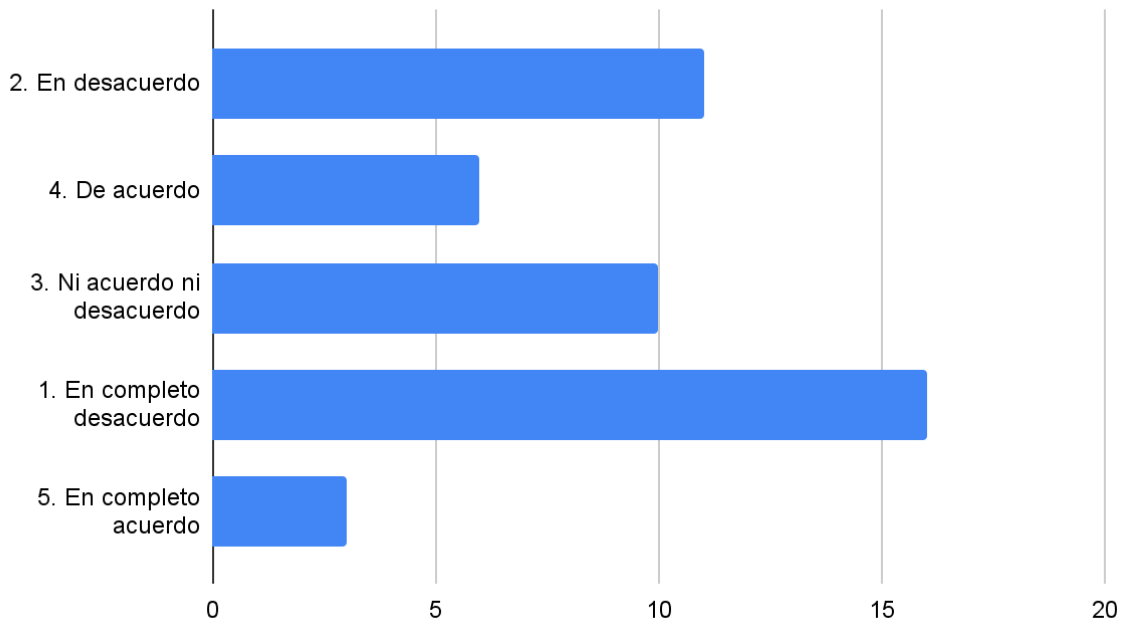
He alcanzado mayor nivel de concentración para realizar mis tareas.



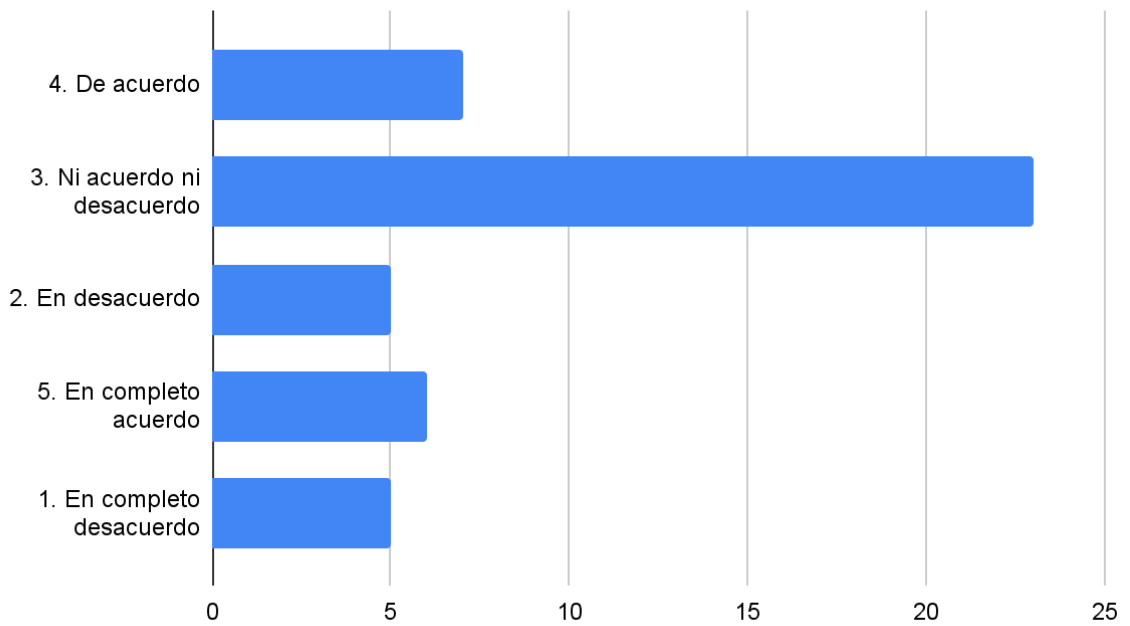
He tenido sentimiento de aislamiento con respecto al resto del trabajo de mi organización.



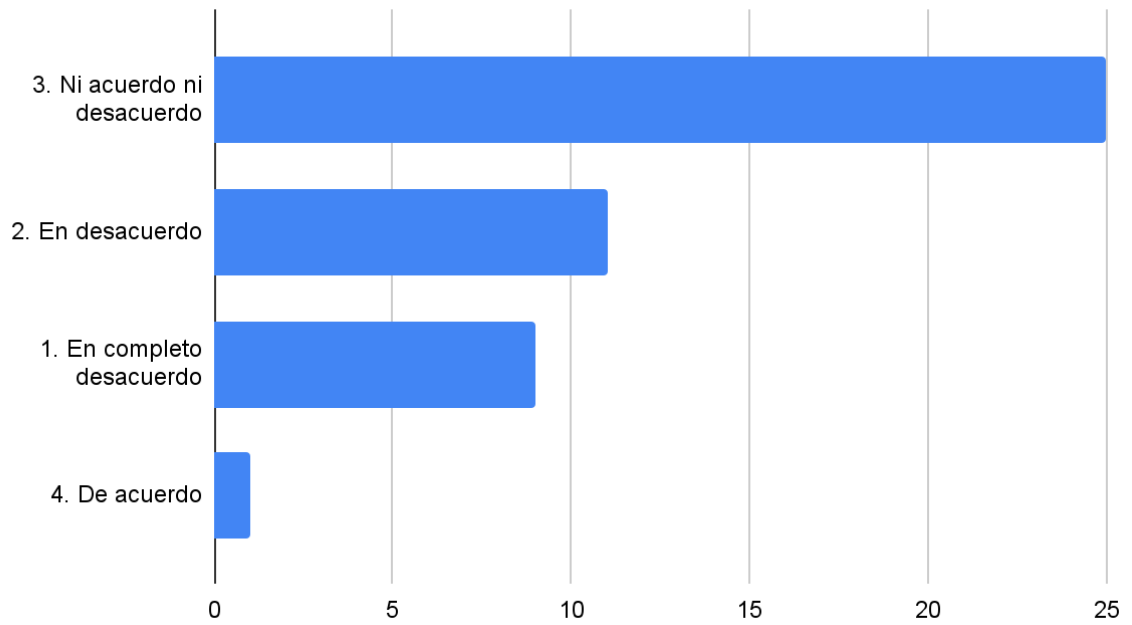
He tenido que sortear muchas interferencias e interrupciones de mi entorno en el hogar.



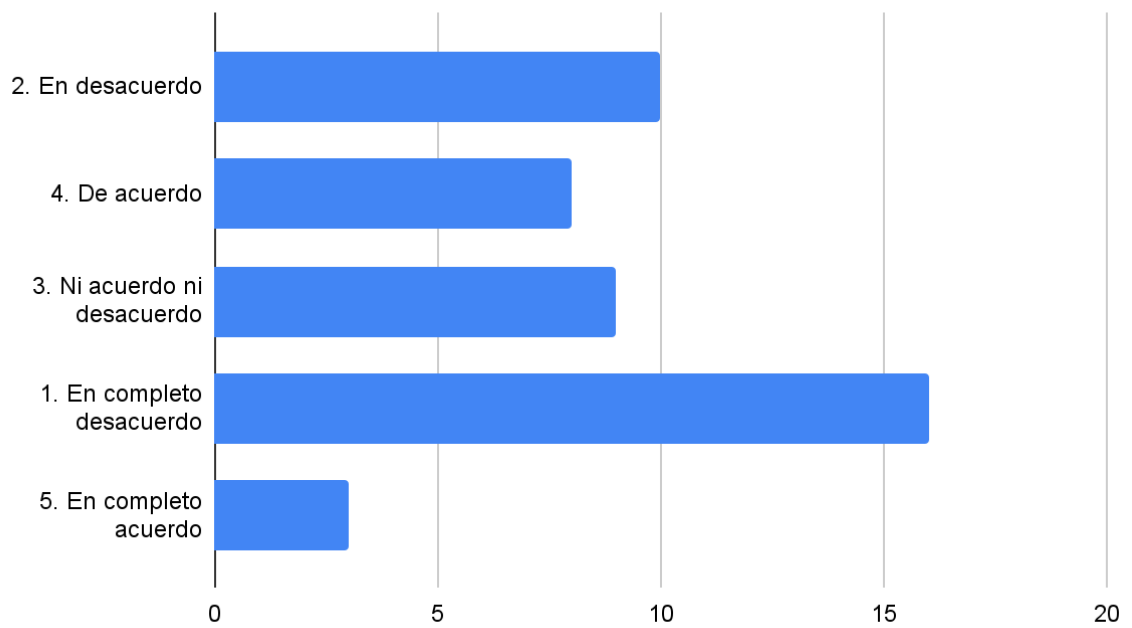
Vi aumentada mi carga de trabajo.



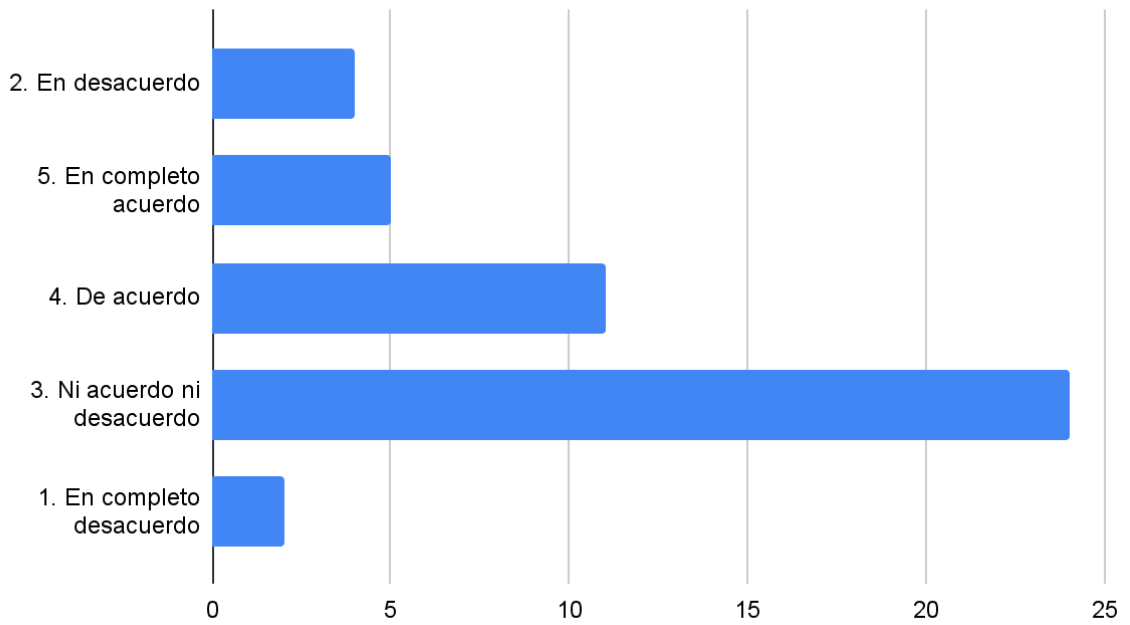
Me he sentido menos controlado por trabajar a distancia.



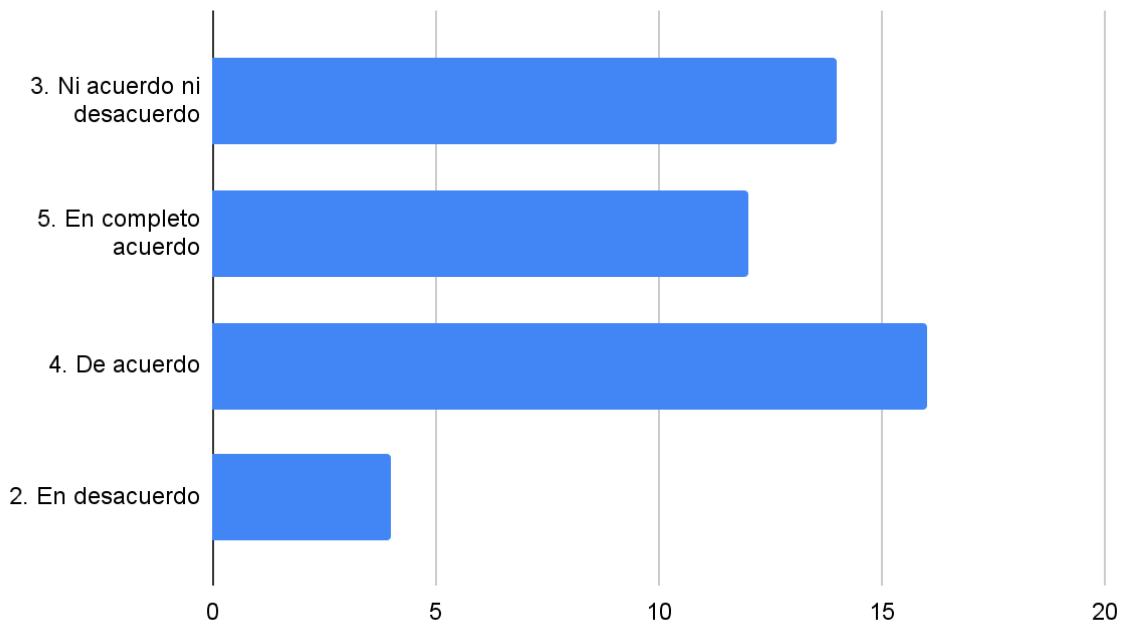
He notado desajustes en mi alimentación.



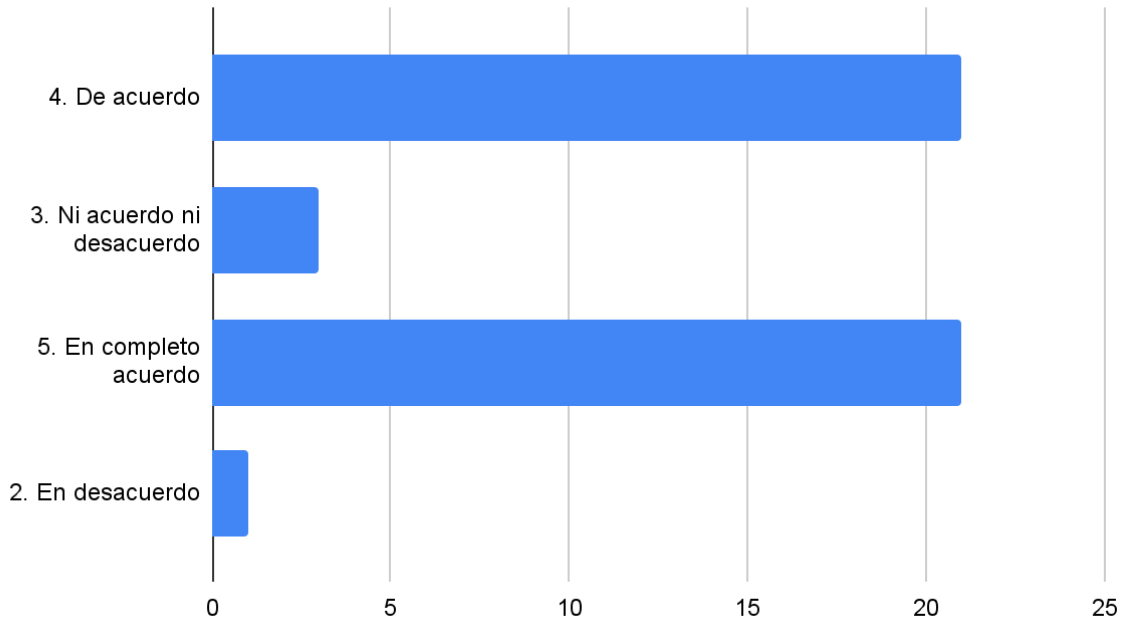
El tiempo libre que permitió el teletrabajo fue adecuado.



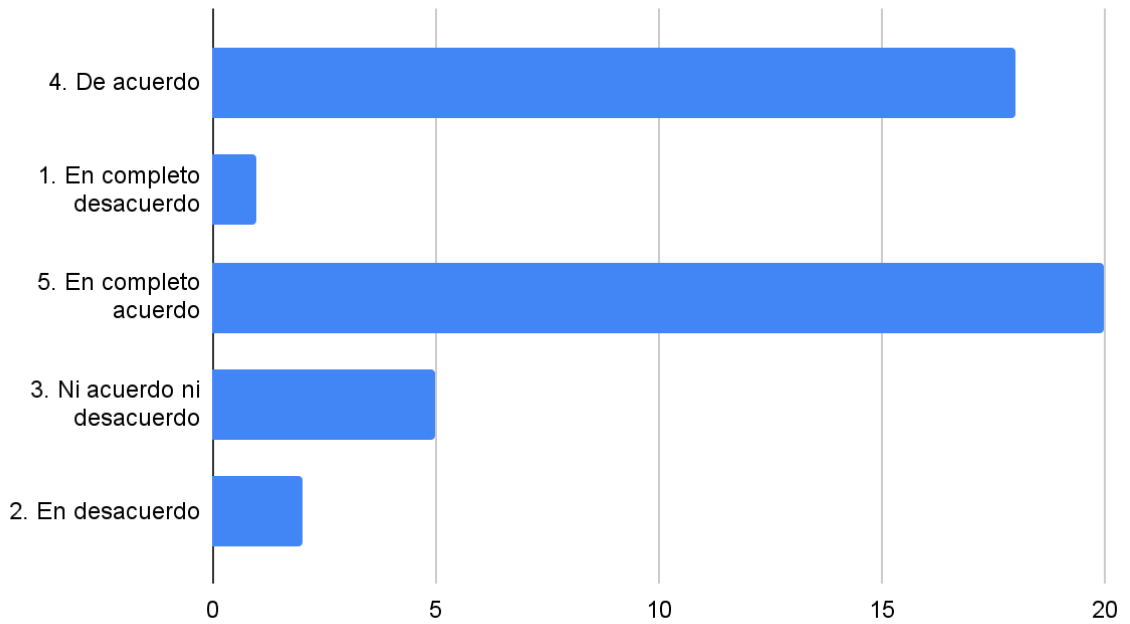
He podido atender a mi familia aun con mi trabajo a distancia.



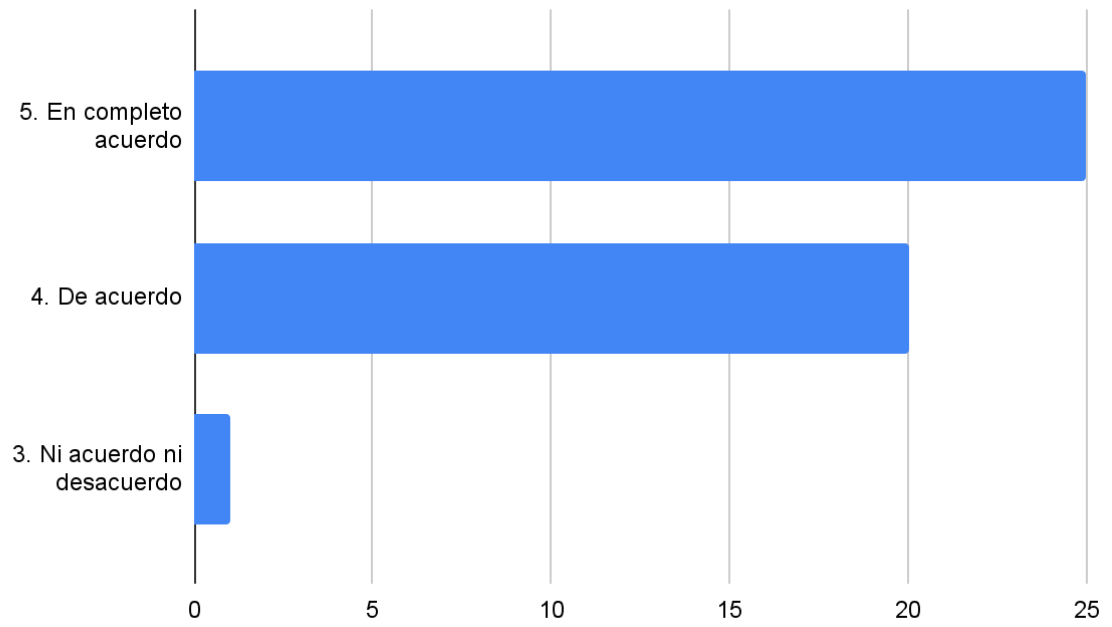
Le he podido dedicar el tiempo suficiente a las obligaciones laborales.



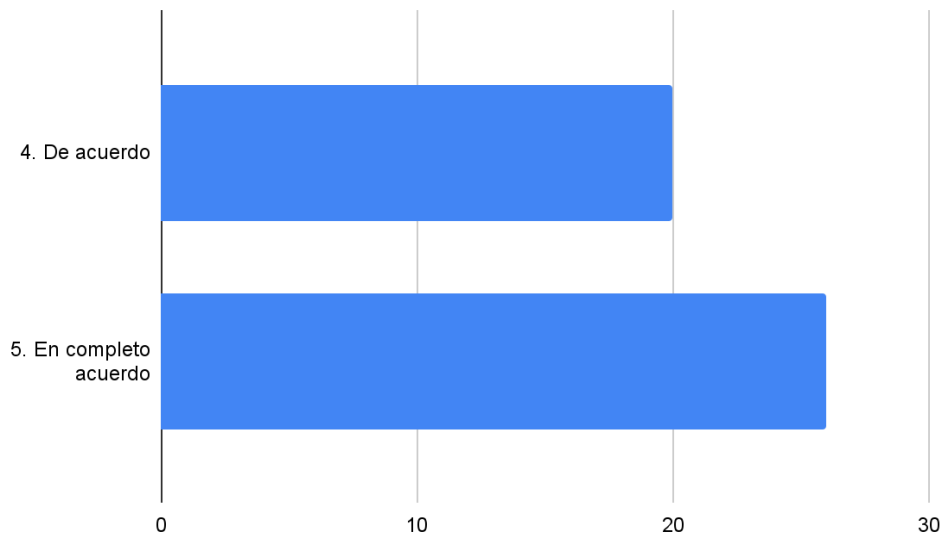
No he tenido tensiones o conflictos con mis compañeros de trabajo.



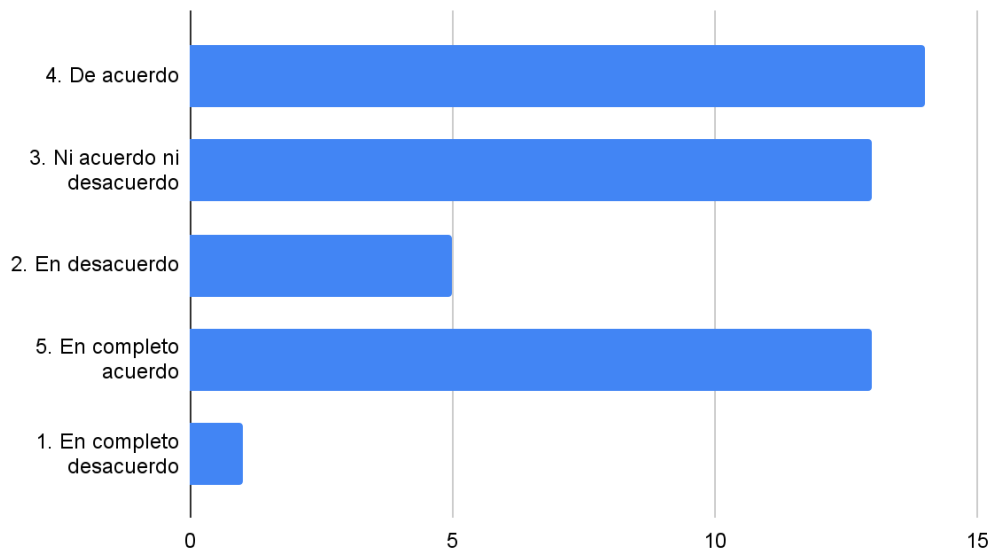
Conté con actitud de apoyo de mi superior inmediato durante mi trabajo.



Conté con actitud de apoyo de parte de mis compañeros durante el trabajo a distancia.

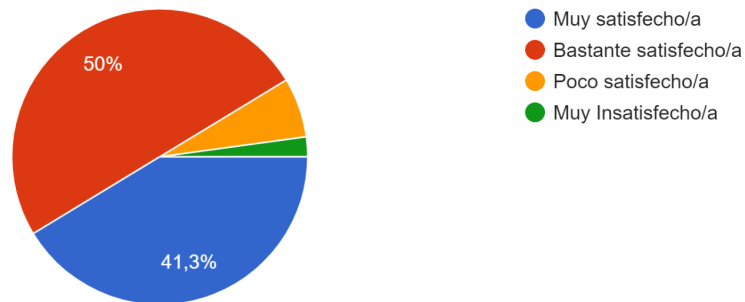


He sostenido una comunicación fluida entre mi área y el resto de las áreas del Ente.



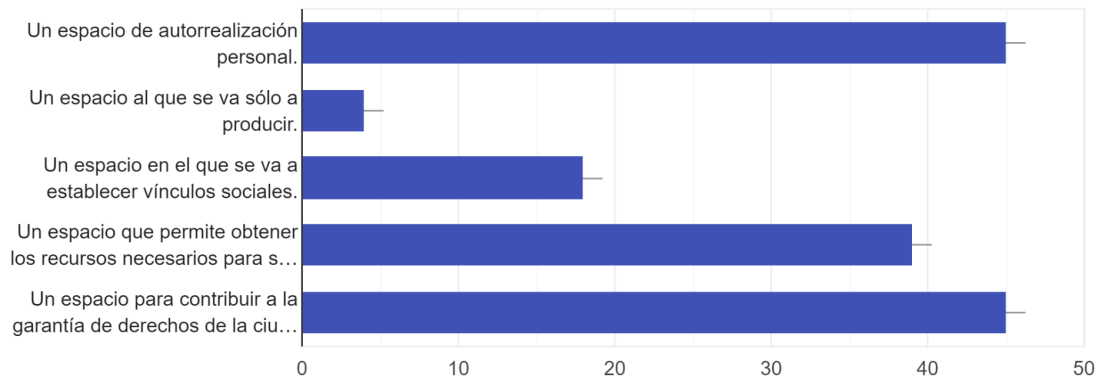
¿Cuán satisfecho/a te sentiste en términos generales con la experiencia de trabajar a distancia?

46 respuestas



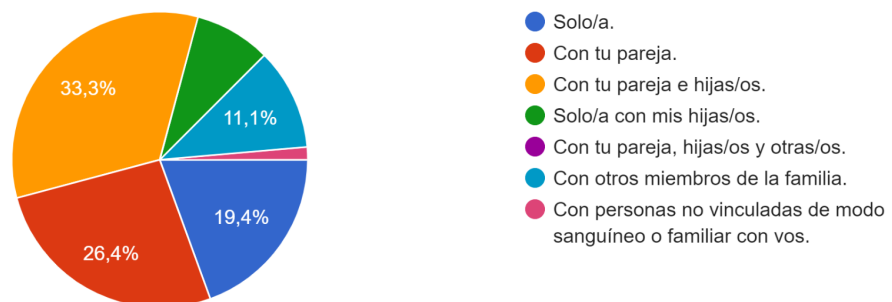
Para vos, el trabajo es...

72 respuestas



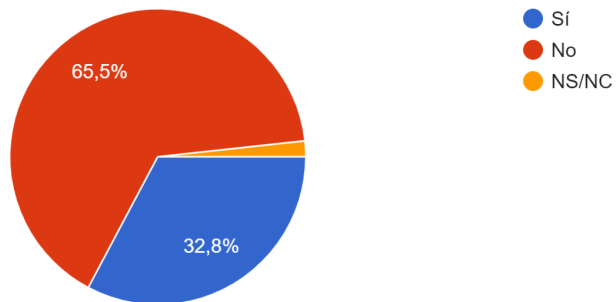
Actualmente vivís...

72 respuestas



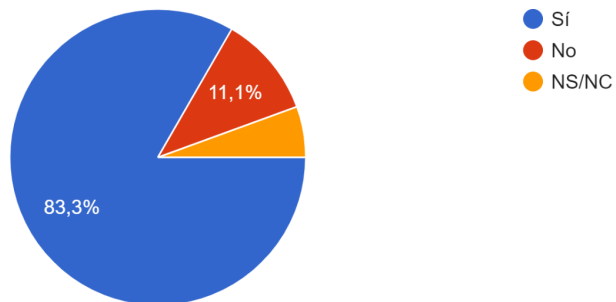
¿Alguno de tus convivientes requiere algún cuidado especial?

58 respuestas



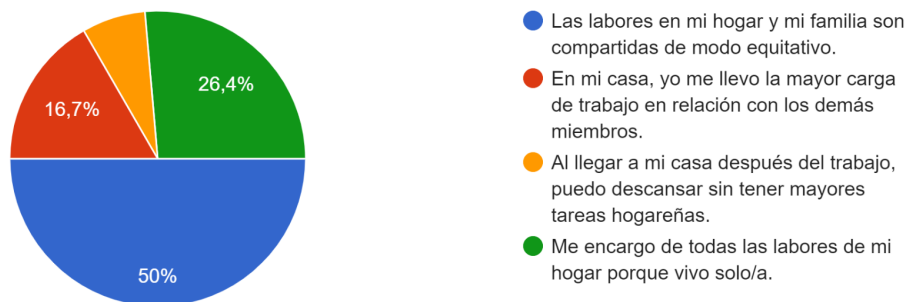
¿Vos te encontrás a cargo de su cuidado?

18 respuestas



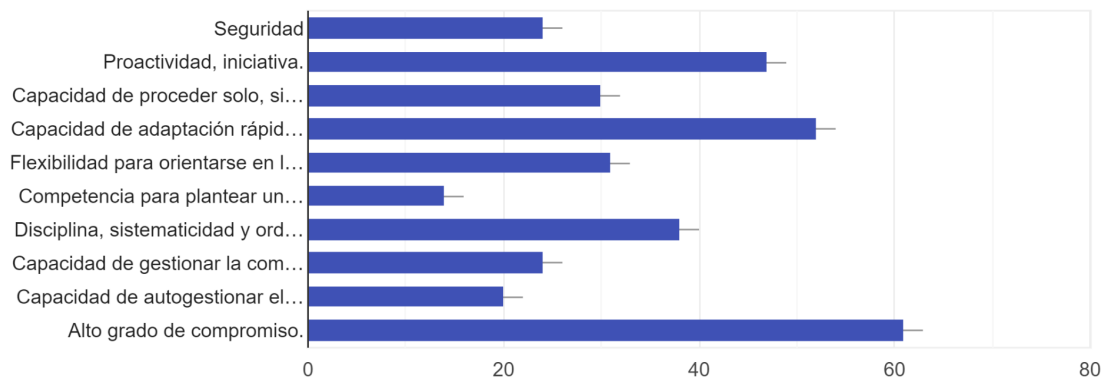
Determiná cuál es tu rol en tu hogar

72 respuestas



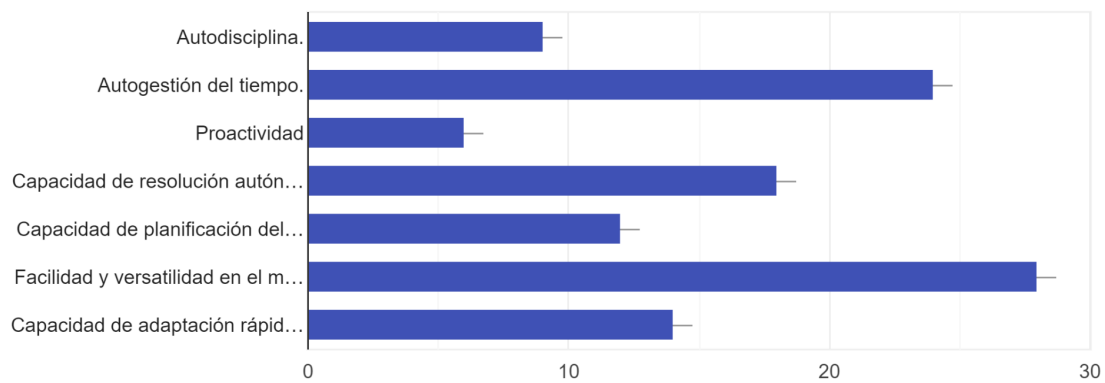
¿Cuáles consideras que son tus fortalezas al momento de ejercer tu trabajo?

72 respuestas



¿Cuáles de las siguientes competencias crees que debes desarrollar?

72 respuestas



¿Estarías dispuesta/o a trabajar a distancia?

72 respuestas

