

# CUINAP | Argentina

Año 1 • 2020 Cuadernos del INAP

**El trabajo remoto en Iberoamérica:  
Un análisis comparado de los avances  
en las administraciones públicas**

Nelson Cardozo y Pablo Bulcourf

# 32

Capacitar e investigar para fortalecer las capacidades estatales



# CUINAP | Argentina

**El trabajo remoto en Iberoamérica: Un análisis comparado de los avances en las administraciones públicas.**

**32**

## **Autoridades**

**Dr. Alberto Ángel Fernández**

Presidente de la Nación

**Lic. Santiago Andrés Cafiero**

Jefe de Gabinete de Ministros

**Dra. Ana Gabriela Castellani**

Secretaria de Gestión y Empleo Público

**Dr. Alejandro Miguel Estévez**

Subsecretario del INAP

# Índice

---

<b>Prólogo</b>	<b>6</b>
<b>1. Introducción</b>	<b>10</b>
<b>2. Consideraciones metodológicas</b>	<b>15</b>
<b>3. Los cambios en el mercado de trabajo</b>	<b>24</b>
<b>4. El trabajo remoto como fenómeno de la cuarta revolución industrial</b>	<b>30</b>
<b>5. Los cambios en la administración pública y sus formas de trabajo</b>	<b>35</b>
<b>6. El trabajo remoto en la experiencia iberoamericana: sus avances y cambios recientes a raíz de la crisis sanitaria del COVID-19</b>	<b>37</b>
<b>7. Algunas consideraciones sobre el trabajo remoto en las administraciones públicas</b>	<b>40</b>
<b>8. Conocimiento y decisión política en la era exponencial</b>	<b>52</b>
<b>9. Algunas consideraciones finales</b>	<b>55</b>
<b>Referencias</b>	<b>61</b>

---

# Prólogo

La actual crisis sanitaria desencadenada por la pandemia de COVID-19 llama a la reflexión sobre muchos elementos constitutivos de las administraciones públicas, cuya naturaleza se ha transformado radicalmente; desde la realización de trámites cotidianos hasta la organización del sistema de salud pública, el Estado ha tenido que adaptarse a los vertiginosos cambios de una situación inédita. En este artículo, Nelson Cardozo y Pablo Bulcourf estudian un elemento específico que ha sufrido grandes innovaciones: el empleo público.

La perspectiva desde la que se aborda esta temática es particularmente interesante: se aplica el método comparativo para describir la regulación del mercado laboral en los 23 países de Iberoamérica. La investigación destaca por la amplitud de los casos seleccionados, así como por la rigurosidad con que los avances en la instauración del trabajo remoto son clasificados y contrastados

El primer apartado consiste en una presentación de las principales características de las cuatro revoluciones industriales que han tenido lugar desde el siglo XVIII hasta el presente. En una segunda sección, los autores explicitan el objetivo del artículo -la caracterización de los grados de avance del trabajo remoto en Iberoamérica— a partir de un detallado recorrido histórico sobre los estudios referidos a la administración pública. Debe mencionarse que los autores establecen en forma continua las relaciones entre la evolución tecnológica, la investigación científica y los cambios sociopolíticos;

el carácter exhaustivo de estos apartados teóricos y metodológicos es una de las principales virtudes de este texto.

En las siguientes secciones, Cardozo y Bulcourf se abocan a identificar las principales transformaciones en el mercado laboral (tercerización, flexibilización y precarización) así como a situarlas en el contexto económico y geopolítico global. A partir de ello, se pasa al estudio específico del trabajo remoto, con una caracterización de sus principales ventajas y desventajas, y de los diversos avances que este fenómeno ha tenido en los 23 países de Iberoamérica. El apartado donde se desarrolla esta cuestión identifica y compara los marcos regulatorios legales de esta modalidad de empleo. Además de presentar la información de manera muy clara, a través de múltiples cuadros y tablas, los autores describen específicamente algunos casos de interés. Finalmente, se presentan algunas consideraciones referidas a la labor conjunta entre el ámbito científico y el político, que de acuerdo a Cardozo y Bulcourf, es particularmente importante en el marco de las últimas transformaciones científicas de la llamada Era Exponencial.

Anthony Giddens, en *La Constitución de la Sociedad*, indica que «la formulación de teoría crítica no es una opción»<sup>1</sup>, es decir, que las consecuencias prácticas y políticas de los hallazgos de la ciencia social son inevitables. Este artículo invita a reflexionar sobre dichas consecuencias y a hacer frente a los nuevos desafíos de nuestras sociedades. La sólida investigación empírica y el consistente marco teórico de este texto forman un excelente ejemplo de la clase de estudios que la administración pública requiere para hacer frente a las problemáticas implícitas en cuestiones tan complejas como el trabajo remoto.

**Dr. Juan Ignacio Doberti**  
**Director de Investigaciones y Publicaciones del INAP**

---

<sup>1</sup> Giddens, A. (2011). *La constitución de la sociedad: bases para la teoría de la estructuración*. Amorrortu Editores.

# Autores

## **Nelson Dionel Cardozo**

Profesor e investigador de la Universidad Argentina de la Empresa (UADE) y de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Coordinador del Grupo de Investigación sobre Políticas Públicas Comparadas de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Director de la revista Políticas Públicas. Horizontes Latinoamericanos. Se desempeñó como pro-secretario general de la Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP). Es miembro de la Asociación Argentina de Estudios de la Administración Pública (AAEAP).

## **Pablo Alberto Bulcourf**

Profesor e investigador de la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ) y de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Secretario de Investigación de la Universidad de San Isidro (USI). Coordinador del Grupo de Investigación sobre Historia de la Ciencia Política de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP), donde integró su Comité Ejecutivo. Secretario de redacción de la revista Estado Abierto. Se desempeñó en dos oportunidades como secretario general de la Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP). Es miembro de la Asociación Argentina de Estudios de la Administración Pública (AAEAP).



## Resumen

Este trabajo busca dar cuenta de los cambios en el mercado de trabajo a partir de la crisis del Estado de Bienestar, y la denominada *Cuarta Revolución Industrial*. Los avances en la sociedad de la información hoy día han dado surgimiento al *trabajo remoto* como forma flexible de organización del trabajo que consiste en el desempeño de la actividad laboral sin la presencia física del trabajador en la empresa a partir del uso de tecnologías de la comunicación. Dada la novedad de esta situación, las legislaciones laborales de Iberoamérica se encuentran en proceso de diferente avance en lo que respecta a su definición y regulación. Este trabajo busca hacer una revista de las normativas de trabajo remoto para el sector público y privado en Iberoamérica, para luego discutir sus perspectivas de expansión en las administraciones públicas de Argentina y la región, a la luz de la reciente situación originada por la crisis del COVID-19 y su implementación como medida de emergencia.

## Palabras clave

Trabajo remoto, Teletrabajo, Iberoamérica, Regulación, Administración Pública.

## Abstract

This paper seeks to give an account of the changes in the labour market since the crisis of the Welfare State, and the so-called «Fourth Industrial Revolution». Advances in the information society today have given rise to «telework» as a flexible form of organization of paid activities that consists of the development of work without the physical presence of the worker in the company from the use of communication technologies. Given the novelty of this situation, Latin American labour legislation is in the process of making different advances in terms of definition and regulation. This article seeks to make a review of teleworking regulations for the public and private sector in Latin America, and then discuss their prospects for expansion in public administrations in the region, from the current situation caused by the crisis of COVID-19 and its implementation as an emergency measure.

## Keywords

Teleworking, Ibero-America, Regulation, Public Administration.

## Introducción

La sociedad actual atraviesa cambios vertiginosos. Se ha venido hablando desde hace muchos años acerca de la transformación del mundo del trabajo. Este fenómeno ha sido abordado a través de diversas disciplinas tales como la economía, el derecho, las relaciones del trabajo, las ciencias de administración, la sociología del trabajo, la antropología, e incluso la psicología. El modo en que se configura se encuentra situado históricamente, manifestando un momento de las relaciones de poder de los trabajadores, sindicatos, sector empresarial y el Estado como regulador, al mismo tiempo que estructura las sociedades, fraguando pertenencia en identidades colectivas e individuales, se encuentra en permanente interrelación con el mundo de la educación y el desarrollo científico. Un complejo proceso de interacción en donde los agentes se articulan con las estructuras bajo determinadas condiciones que lo van estructurando en donde situaciones de conflicto y consenso van expresando el cambio social (Giddens, 1995, Rebón, 2020).

El trabajo ha sido estudiado desde hace varios siglos por diversos campos del saber. Los orígenes del pensamiento económico están estrechamente vinculados a las reflexiones de los fisiócratas y la figura de Adam Smith en torno a este fenómeno. Ya los aportes de Saint Simón y Hegel dan cuenta de este a través de su filosofía social, y su concepción de la sociedad civil, respectivamente. En el siglo XIX la teoría marxiana definió los *modos de producción* a través de las sucesivas formaciones (antiguas, feudales, capitalistas y asiática) en sus escritos basados en la crítica a la economía política, como así también realizará su teorización sobre el valor y del trabajo, y forjará conceptos de corte antropológicos y psicológicos como el de *alienación* para explicar las relaciones sociales de producción. A inicios del siglo

XX el pensamiento weberiano, en su sociología de la dominación hablará de las diferentes formas de estructurar las desigualdades, y hará especial referencia a la burocracia como forma de organización del trabajo en la sociedad capitalista. Por su parte, la administración científica a comienzos del siglo XX se focalizó en la eficiencia, el ámbito laboral, la organización, de la mano de Frederick W. Taylor, Frank y Lilian Gilbreth, y Henri Fayol. La sociología dará lugar a diversas sub-áreas que intentarán mirar al trabajo en sus diversos ángulos en donde resaltaron los estudios de Elton Mayo, como la sociología de las organizaciones, las teorías de las clases y la estratificación social (que a partir de los palcos enfrentado de Marx y Weber, aparecerán figuras como Wright, Roemer, Goldthorp, Lenski, Giddens o Bourdieu) o la sociología del trabajo, que harán explosión en las ciencias sociales de la segunda mitad del siglo pasado (Giddens, 1996). Los procesos de modernización y constitución de los Estados sociales también requerirán que los marcos regulatorios del trabajo sean abordados tanto en la teoría como en la práctica profesional de los abogados, dando lugar al Derecho del Trabajo y la Seguridad Social. Finalmente, no podemos dejar de mencionar a los estudios que miran desde la teoría del Estado y las políticas sociales la articulación del trabajo a partir de su protección, con conceptos como Estado de Bienestar o régimen de bienestar, que han dado fructíferas categorías para comprender los diferentes articulaciones entre este aspecto y las formaciones estatales, el mercado, la sociedad civil y las familias.

En los últimos años este fenómeno ha sido abordado con énfasis y se ha investigado sobre sus transformaciones a la luz de dos sucesos que han conmovido su estructuración tradicional: Por un lado, la crisis y reconversión de la sociedad industrial, y por otro lado, los cambios tecnológicos producidos por la *Cuarta Revolución Industrial*. Luego de la fase de expansión del capitalismo que fueron los *30 gloriosos* años que siguieron a la Segunda Guerra Mundial marcados por un crecimiento, distribución de la renta e industrialización de los países capitalistas occidentales, les sigue una nueva fase de crisis y reestructuración múltiple. Este reajuste de las estructuras productivas repercute en el mercado de trabajo y sus formas de regulación, a partir del surgimiento de la llamada *nueva derecha* que promueven una *matriz mercadocéntrica* que cambia la forma de funcionamiento

del mundo del empleo (que quedará marcada por la inseguridad, desprotección y flexibilización). Además esta retirada del Estado en su rol empresario y benefactor implicará una menor presencia socioeconómica, tanto como empleador, regulador, productor y garante de ciertas relaciones sociales y de acumulación. Esta crisis fiscal redundará en un desprestigio al accionar de los gobiernos, dando paso al mercado como asignador de recursos, y por lo tanto las formas de contratación y los antiguos convenios colectivos basados en sindicatos fuertes con un gran poder de negociación empiezan a entrar en declive. Al mismo tiempo las sociedades de pleno empleo, comienzan a ser una vieja postal del pasado, debido a los procesos de globalización financiera, transnacionalización de los procesos productivos, y migración de empresas a otras latitudes donde pueden radicarse sin tantas regulaciones —sobre todo los países asiáticos—, que dejan desempleo arriba del 5%. Las políticas económicas orientadas principalmente por las teorías nekeynesianas serán remplazadas por una concepción basada en los trabajos de la Escuela de Chicago o neomonetarismo, inspirados principalmente por la obra del economista Milton Friedman. Esta *revolución conservadora* se articulará con la desaparición del bloque soviético que marcaba el horizonte de otro modelo de sociedad; la caída del muro de Berlín y la implosión de la URSS serán los hechos históricos que darán una vuelta de página al período de la guerra fría (Isuani, 1991). El Consenso de Washington será la expresión internalizada de esta nueva matriz de relación entre el Estado y la sociedad caracterizada por la mercantilización de las relaciones sociales, una mayor concentración de la riqueza en búsqueda de un *derrame* a los sectores más pobres que nunca llegó a materializarse<sup>1</sup>.

Por otro lado, en las últimas décadas el mercado de empleo se encuentra tensionado por la llamada *Cuarta Revolución Industrial*. Esta nueva fase se basa en los

---

1 Como bien han señalado Guillermo O'Donnell y Oscar Oszlak, desde el denominado *enfoque histórico-estructural* la clave es comprender la compleja e histórica relación entre el Estado y la sociedad, la que va cambiando con las particularidades de cada país. Este aporte fue elaborado originariamente desde el Centro de Estudios sobre Estado y Sociedad (CEDES), brindando una perspectiva que articulaba desde los enfoques de las teorías neomarxistas hasta las de la modernización y sus posteriores críticas. Ambos autores durante décadas fueron brindando diferentes aportes a la concepción originaria (O'Donnell, 1985 y 2010; Oszlak, 1985 y 2012; Bulcourf y Reina, 2009; Bulcourf y Cardozo, 2010; Cardozo, 2012 y 2017).

sistemas ciberfísicos, la microrrobótica, la nube de información, internet, la conexión entre dispositivos y la coordinación cooperativa de las unidades de producción de la economía. Esto permite nuevas formas de trabajo, no presencial o *a distancia* sin la necesidad de estar los trabajadores reunidos en un lugar físico, como fue la factoría como unidad productiva. A partir de este proceso, el trabajo remoto empieza a ser una realidad cada vez más presente. A diferencia del tradicional *trabajo a domicilio*, el cibertrabajo plantea la posibilidad de que los empleados de una firma o cliente-consumidor puedan realizar actividades en una plataforma. Esto plantea nuevas situaciones laborales que a los que la normativa tradicional que veía a la relación laboral como actividad que se prestaba en un lugar determinado por un tiempo determinado, bajo la dirección del empleador comience a escabullirse.

En este estudio abordaremos los cambios en el mercado de empleo, y cómo repercute en el surgimiento de esta nueva realidad del trabajo a distancia. Luego veremos cómo se ha recogido en las legislaciones de los países de Iberoamérica a partir del análisis de las normativas que han sido sancionadas por los congresos de estos países, para luego adentrarnos a ver más minuciosamente qué tipo de relaciones laborales comprende, es decir si solamente se focalizan en el sector privado o incluyen o han dictado regulaciones para permitir el trabajo a distancia en las administraciones públicas. Finalmente realizaremos una prospectiva acerca de las posibilidades de su implementación en el sector público latinoamericano y argentino.

Este documento se basa dentro de la tradición de los estudios de administración pública comparada. Esta sub-área del conocimiento incluye un conjunto de teorías y metodologías que busca describir, comprender y relacionar aspectos de los servicios civiles, burocracias o cuerpos administrativos, intentando hacer estudios de carácter exploratorio, descriptivo o explicativo en diferentes unidades de análisis.

No podemos dejar de señalar el contexto mundial en el cual emprendemos este estudio, la pandemia del COVID-19; en tiempo record el mundo vivió uno de los momentos de mayor aceleración de su globalización reciente. La complejidad y la incertidumbre se apoderó de las sociedades viendo colapsar sus sistemas sanitarios

(Escudé, 2020; Motta, 2020). Con una inusitada rapidez los Estados tuvieron que enfrentar un problema que obliga a tomas de decisiones frente a la expansión de la enfermedad y la muerte. Vivimos un momento en donde la sociedad se ha introducido en una era exponencial en donde el Estado debe desarrollar estrategias y metas específicas para afrontarla con decisiones eficaces y efectivas (Oszlak, 2020c). Esta necesidad imperiosa colocó al trabajo remoto en el centro de la escena del desarrollo de las nuevas capacidades estatales. Este es apenas un pequeño aporte para su comprensión.



## Consideraciones metodológicas

Este documento se suma a esta serie de estudios que han investigado la modernización de las administraciones públicas a partir de elementos tales como el grado de avance en gobierno electrónico (Cortéz Sánchez y Cardona Madariaga, 2015; Diéguez, Gasparín, y Schejtman, 2014), al mismo tiempo que se entronca dentro de la tradición que se focaliza en los cambios que se han dado en el mundo del trabajo a partir de la Cuarta Revolución Industrial como marco teórico, y a nivel metodológico puede situarse dentro de los enfoques comparativos de las administraciones públicas. El estudio de las relaciones sociales requiere de comprender la especificidad que los actores le otorgan a sus actos por lo cual no pueden reducirse a los mecanismos causales presentes en los fenómenos naturales (Giddens, 1987; Bulcourf, 2020b). Sin lugar a dudas futuras investigaciones profundizarán el carácter descriptivo-comparativo de nuestra aproximación al trabajo remoto.

El fenómeno del trabajo remoto debe pensarse además a partir de los cambios en las relaciones laborales. Uno de los campos con mayor tradición en su estudio ha sido la corriente conocida como sociología del trabajo, la cual se circunscribe como fenómeno principal al trabajo en tanto relación social, vinculado al momento de avance tecnológico en una sociedad dada, y la articulación con los sistemas educativos y los estados. Así, es posible puntualizar que actualmente, el trabajo remoto está íntimamente ligado a los adelantos tecnológicos que estamos atravesando como sociedad, como así también al desarrollo de nuevas habilidades y competencias que deben tener los trabajadores.

Debemos recordar, que tradicionalmente una de las formas de darle valor al conocimiento y destrezas que tenían los trabajadores era la antigüedad. A medida

que pasaba el tiempo, se iba considerando a la fuerza de trabajo más competente para desarrollar una tarea. La antigüedad como criterio de reconocimiento, no solo está ligado a las destrezas, sino que se relaciona con el compromiso y pertenencia organizacional. Consideremos que los servicios civiles, poseen en su mayoría criterios de antigüedad en la agencia para recompensar en términos pecuniarios al funcionario, pero también es un componente importante a la hora de evaluar la promoción y los ascensos dentro de la carrera administrativa. Actualmente, se habla del viraje de la idea de *calificación* hacia las *competencias* entendidas como «diferentes capacidades para que manifiesta en una situación de trabajo. En este sentido, se trata de poner el acento de manera analítica en los saberes y saber hacer físicos y mentales movilizados en su actividad que pueden ser objetivamente medidos» (Lichtenberger, 2000). A partir de estas nociones podemos pensar que analizar el fenómeno del trabajo remoto debe considerar un *nuevo espacio* de desempeño del proceso productivo, diferente al tradicional marco de la fábrica, o en el caso de los puestos administrativos, las oficinas. Los estudios vinculados a este campo a su vez analizan cómo estos perfiles repercuten en la propia naturaleza de las tareas y qué tipo de competencias serán requeridas para ocuparlos. Pero por otro lado, esto implica impactos en las formas de organización sindical, en las identidades laborales, en la vinculación entre vida familiar-laboral, entre algunos de los aspectos que podemos mencionar.

El estudio sistemático de las administraciones públicas tiene una larga tradición que se remonta hace varios siglos atrás. La importancia que se le asignó a las burocracias para comprender las sociedades ha sido abordada desde varias perspectivas, y tienen como punto de partida para su reflexión sobre fenómenos tales como el surgimiento de Estado nación, con su constitución del funcionariado público profesional, valoraciones normativas acerca de cómo deben ser esos burócratas, y el advenimiento de una casta de servidores como estamento, entre otros (Guerro, 2010). Entre los primeros que tuvieron sus indagaciones sobre la relación entre funcionamiento de las decisiones gubernamentales y los funcionarios podemos encontrar las reflexiones de Nicolás Maquiavelo (1469-1527) *hablando de los consejeros del príncipe*, Jean Bodin (1430-1996) —con sus reflexiones acerca



del Estado Absolutista diferenciando entre comisarios y funcionarios vitalicios—, Thomas Hobbes (1588-1679) —caracterizando los ministros—, Justo Lipsio (1547-1606) —quien distingue los ministros públicos o en secreto—, Johannes Althusius (1557— 1638) —separando la administración universal y la administración privada—, Georg Wilhelm Friedrich Hegel (1770-1831) —quien refiere a burocracia como clase universal— de la por mencionar algunos (Casalla, 1985; Del Percio, 2000). Más adelante la teoría de la administración pública dará textos basales para el futuro desarrollo de la administración pública. Por un lado, podemos nombrar los aportes de Wodrow Wilson, quien en su ensayo *El Estudio de la Administración* de 1887 define el campo de conocimiento, separando la función de gobierno (decisión) de la administración (implementación) (Wilson, 1887). A esto se suma, todos los aportes del enfoque weberiano que en sus escritos *¿Qué es la burocracia?* y *Economía y sociedad* sugirió los tipos ideales de esta organización según el tipo de legitimidad (tradicional, carismática y racional-legal), enmarcando a estos dentro de un análisis más amplio del proceso de modernización y sus tres aspectos centrales: secularización, racionalización y burocratización (Giddens, 1976; Weber, 1977 y 1984). Siguiendo los postulados del materialismo histórico Lenin abordará a la burocracia y su rol dentro de la dominación del Estado capitalista y su nuevo papel en la dictadura del proletariado (Lenin, 2000 y 2007).

El análisis comparado de las administraciones públicas se consolidó y expandió en la Segunda Posguerra. Podemos decir que «la aparición de los estudios de los sistemas administrativos comparados coincide con el proceso de descolonización y la expansión de los nuevos Estados-Nación en la posguerra mundial» (Colino, 2013: 18). El momento que sigue a la Segunda Guerra mundial fue de gran fecundidad para los estudios comparativos de las administraciones públicas debido a que el proceso político de expansión a nivel de Estados Unidos como potencia hegemónica tuvo dos facetas: la consolidación de los Estados de Bienestar y el desmoronamiento de la administración colonial en los nuevos países. El primer aspecto implicó que se continuó la tendencia iniciada durante la Gran Depresión en Norteamérica que aumentó el intervencionismo estatal en la economía y la inversión pública. Entre esas medidas podemos mencionar la National Industrial

Recovery Act (1933) de subvenciones industriales, Agricultural Adjustment Act (1933) que disminuyó la producción para elevar los precios, la National Labor Relations Act (1935) que fijó un salario mínimo y jornada laboral máxima, el seguro federal de desempleo, y también a los jubilados por medio de la Social Security Act (1935) que se financió con impuestos a las bebidas y a los beneficios no distribuidos de las empresas, la National Labor Relations Act (1935) que fomentaba la sindicalización, Fair Labor Standard Act (1938) que regulaba los contratos y jornadas laborales, mientras a través de la Public Works Administration se calcula que se emplearon más de 3 millones de personas. Luego, la guerra implicó una planificación centralizada de la economía, orientando todo el aparato productivo, científico, y tecnológico al esfuerzo bélico. Prueba de ello lo representó el controvertido Proyecto Manhattan que logró desarrollar la bomba nuclear que aceleró la finalización de la contienda en el Pacífico con la rendición incondicional del Imperio Japonés.

Luego, siguió la profundización de la planificación centralizada a través de las ayudas del Plan Marshall. Las tensiones que generaron entre las dos superpotencias que emergieron del conflicto armado llevaron a la Guerra Fría, que buscó atraer a los países a la órbita de estos dos estados dentro de sus áreas de influencia. A pesar de la campaña de los partidos comunistas europeos, 16 países se sumaron al Programa de Reconstrucción Europea en la conferencia de París de septiembre de 1947, que tenía como finalidad evitar la insolvencia de los gobiernos del continente, contener el avance del comunismo y favorecer la democratización de la región<sup>1</sup>. La planificación y ejecución de las ayudas se hizo a partir de la creación de la ACE (Administración para la Cooperación Económica), con un comisario en cada capital de los países para coordinar el comercio internacional —donde los EEUU fue el principal vendedor— y el reconstrucción industrial. La OECE (Organización Europea para la Cooperación Económica) que nació en 1948 quedó constituida por los países beneficiarios buscó administrar en forma eficiente las ayudas, facilitando la

---

1 El golpe de comunista de Praga en febrero de 1948 precipitó la aprobación por parte del Congreso norteamericano del Plan en abril de 1948. Se calcula que en total el Plan supuso una ayuda de 13.000 millones de dólares entre 1947 y 1952. El éxito del plan fue esencial para la recuperación económica y el asentamiento de los regímenes democráticos en Europa Occidental.

liberalización del capital, otorgando empréstitos, y realizando acuerdo comerciales para promover la recuperación económica. Este organismo se convirtió en la OCDE con la incorporación de España, Estados Unidos y Canadá en 1961.

Con la independencia de Filipinas en 1946 empezó el proceso de descolonización entre 1945-1975. Esto implicó que surgieran nuevas unidades de análisis y nuevas realidades administrativas muy distintas a las antiguas estructuras burocráticas instauradas por las metrópolis. Esto incentivó el estudio desde los Estados Unidos a hacer un despegue de los estudios empíricos, sobre todo en África de la mano de la ciencia política, como respuesta al parroquialismo dominante en Estados Unidos y la búsqueda de una identidad disciplinar y metodológica de esta ciencia. El enfoque de la administración del desarrollo estuvo muy vinculado a la teoría de la modernización, y en 1962 se constituyó el Grupo de Administración Comparada de la APSA (Ferrel, 2000; Hassenteufel, 2010). Por otro lado se profundizó el accionar de la American Society for Public Administration (ASPA) que se fundó en 1939 al calor del New Deal, y que ahora fomentaba el desarrollo administrativo en las nuevas naciones. En esta etapa estrechamente vinculado al financiamiento de la Fundación Ford, y estuvo muy abocado a promover la modernización de las burocracias en Asia y África, a la vez que se manifestó un crecimiento en la producción que se canalizó a través del *Journal of Comparative Administration* que inició su actividad en 1969.

Este campo del conocimiento, entró en declive a partir de los años 70. Esto se debió a que se empezó a cuestionar que la administración pública comparada no creó enfoques propios, el descenso del financiamiento, y el auge de otras teorías que generaron más interés para estudiar las burocracias —como la elección pública, la nueva gerencia pública, y posteriormente en los 80 en auge de la tradición neoinstitucionalista que con sus diferentes versiones se convirtió en el mainstream de la disciplina—. Esto también tendrá como contracara el interés que despertarán los temas cómo el régimen político, los autoritarismos, y los procesos posteriores de democratización dentro de lo que se conocerá como *la Tercera Ola*.

Sin embargo, a partir de los procesos de reforma estructural en los años 90 se expandirá a diferentes latitudes dando más importancia al Estado y su estructura como problema (Skocpol, 1989). Los procesos de transformación de los aparatos burocráticos en la región, sumado a la consolidación de las políticas sectoriales como área del conocimiento darán impulso a la producción en la región. Actualmente, en América Latina encontramos una profusión de indicadores cuantitativos, informes, artículos y libros realizados tanto en investigaciones en las universidades, organismos gubernamentales, centros regionales como el CLAD, el Banco Interamericano de Desarrollo, o el Banco Mundial que dan cuenta de estudios comparados sobre las administración pública en la región. Estos artículos han hecho evaluaciones de los servicios civiles intentando medir su desarrollo, su modernización y su vinculación con la sociedad (Cao y Blutman, 2016; Haggard y Kaufman, 1995; Iacoviello y Chudnovsky, 2015; Welp, 2008).

La comparación en ciencias sociales es una de las formas más frecuentes de aproximarnos a los fenómenos (Sartori, 1991; Piovani y Krawczyk, 2017). Esto es una manera observar las realidades para caracterizar y ordenar los diferentes casos, y también para corroborar hipótesis explicativas. Esta metodología ha sido muy frecuente en muchas ciencias sociales tales como la historia, la sociología, la ciencia política, y el campo educativo. Como hemos puntualizado más arriba, el desarrollo de estas áreas disciplinares que tuvo lugar durante la segunda posguerra hizo proliferar los estudios entre países, tanto en el campo de las instituciones políticas como en las administraciones y políticas públicas.

La comparación como estrategia de análisis tiene fines cognitivos y fines aplicados. Dentro del primer campo, podemos decir que hacer generalizaciones, buscando similitudes y diferencias, ordenar casos, identificando variables, permite *conocer más* acerca de la naturaleza de los objetos indagados. En este sentido tanto el campo de la administración pública comparada suele tener un fin más descriptivo y clasificatorio de los diferentes tipos de servicios civiles, burocracias y realidades estatales. Estas «siempre requieren una selección de los criterios de comparación, la combinación a través de las cuales se conforman las tipologías. La selección de estos criterios recae sobre el interés cognitivo del observador, dependiendo en

el foco de análisis» (Kuhlmann y Wollmann, 2014: 9). En suma a nivel cognitivo podemos decir que se intenta ver «qué tipos de administraciones públicas existen» en una determinada región que seleccionamos de acuerdo a ciertos criterios analíticos. Por otro lado, las políticas públicas comparadas como enfoque, busca «mediante la adopción de un enfoque comparativo del proceso de políticas públicas, así como de sus resultados e impactos. (...) Las políticas públicas comparadas se refieren al estudio de cómo, por qué y para qué los diferentes gobiernos toman determinada medida, incluida la de no hacer nada» (Parsons, 2007: 74). Esto a la vez que un fin cognitivo para construir hipótesis científicas revista un gran aporte a la hora de formular *hipótesis de intervención* a través de programas públicos. La relevancia social y la transferencias de los saberes comparados se entroncan dentro del «propósito más amplio de las ciencias sociales, el desarrollo de los medios y marcos para comprender y explicar los fenómenos sociales es un requisito previo para mejorar la vida de las personas.» (Wilder, 2017: 60). Así la comparación nos ofrece una manera de contrastar hipótesis científicas utilizando marcos analíticos, como al mismo tiempo nos sirve para abonar cursos de acción sobre políticas a partir de saber «cómo lo hacen los otros» (Bulcourf y Cardozo, 2008; Fontaine, 2015; Roth-Deubel, 2007).

A nivel del diseño hemos tomado como unidades de análisis los 23 países de Iberoamérica (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Puerto Rico, República Dominicana, Uruguay y Venezuela, —a los cuales se pueden agregar los países ibéricos de España, Portugal y Andorra—) entendiendo que los mismos comparten ciertas similitudes como ser cultura latina, tradición de derecho napoleónico, religión católica, procesos de democratización contemporáneos, o reforma hacia economías de mercado en los años 90, dentro de las más relevantes. Estos sistemas presentan ciertas características dentro de sus servicios civiles, como ser sus déficits dentro de la profesionalización y consolidación de sistemas de mérito (Iacoviello y Llano, 2017; Ramió Matas, 2017) al mismo tiempo que forman parte de la red intergubernamental del CLAD que intenta coordinar las políticas de reforma de la función pública entre estos países. El estudio en profundidad de cada

una de las unidades de análisis debe ahondar en la propia historia del Estado y el desarrollo de la administración pública como así también en las reflexiones que se fueron construyendo sobre estas (Bulcourf *et al*, 2013; Cardozo y Bulcourf, 2016).

El diseño de investigación es de tipo cualitativo y descriptivo ya que tienen como principal objetivo caracterizar el grado de avance que hay en la implantación del trabajo remoto en Iberoamérica. Para mirar este último aspecto consideraremos una variable nominal es que la existencia de regulaciones al respecto —leyes, decretos, resoluciones o resoluciones administrativas en la materia—, pudiendo asumir diferentes estados: ninguna regulación y ningún proyecto, ninguna regulación general de trabajo remoto y un proyecto de normativa, legislación general de trabajo remoto, legislación general de trabajo remoto que incluye a las administración públicas, medidas de excepción de trabajo remoto en sector público, y la existencia de regulaciones, proyectos y experiencias de trabajo remoto institucionalizadas en los servicios civiles iberoamericanos. Por otro lado, dentro del marco analítico de las políticas públicas comparadas, tenemos como segundo objetivo situar este nivel de avance de la regulación de las políticas de trabajo remoto para funcionarios públicos, a partir del *cierre total* de las oficinas públicas en medio de la pandemia causada por el COVID-19. La implantación de la actividad remota y la telegestión en casi todos los países de la región implicó una respuesta a este problema, al mismo tiempo que los impactos económicos, sanitarios, y sociales hicieron necesario mayores interacciones, solicitudes de los ciudadanos y un aumento de los servicios sociales. Para dar una mejor respuesta a estos desafíos los gobiernos utilizaron el trabajo remoto como una manera de mantener y aumentar la capacidad de las administraciones públicas. A su vez, esta instauración de esta modalidad laboral llevó a que se tuvieron que sancionar marcos legislativos de emergencia que hacen necesario legislar el trabajo remoto.

Para llevar a cabo este documento hemos hecho un relevamiento de las diferentes normativas legales sobre el trabajo a distancia, tanto a nivel general como en lo relativo a las agencias públicas. Por otro lado, hemos accedimos a las páginas oficiales de la autoridad laboral y áreas vinculadas de los 23 países de Iberoamérica

para poder realizar un diagnóstico de la situación, y consultamos a especialistas en administración pública de los países a través de entrevistas focalizadas. Las preguntas que se realiza este documento son las siguientes: ¿Qué cambios encontramos en el mundo del trabajo en los últimos años? ¿Cómo se encuentra legislado el fenómeno del trabajo remoto en los diferentes países de Iberoamérica? ¿Cómo se considera a los trabajadores a distancia en los marcos legales? ¿Qué grado de protección se prevé para estos? ¿Qué países tienen previsto el trabajo a distancia en la región? ¿Qué tipo de regulación tiene este en los servicios civiles? ¿Qué cambios normativos se han producido a partir de la crisis sanitaria de 2020 a raíz de la pandemia del COVID-19?

Podemos sintetizar algunos de estos elementos siguientes los criterios básicos orientativos del método comparado y las razones que orientan este tipo de estudios, lo que expresamos en el siguiente cuadro.

### Cuadro I. Las razones por la cuales comparar el trabajo remoto

Pregunta	Consideraciones básicas
<b>¿Por qué comparar?</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Construir un conocimiento empírico sobre el fenómeno del trabajo remoto en las unidades seleccionadas.</li> <li>• Coyuntura especial y emergencia de la pandemia del COVID-19.</li> <li>• Necesidad de regular y reglamentar la práctica laboral en las administraciones públicas.</li> </ul>
<b>¿Qué comparar?</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Normativas, leyes y documentación registradas (este documento).</li> <li>• Prácticas, realidades organizaciones y expectativas (trabajos futuros).</li> </ul>
<b>¿Cómo comparar?</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Registrar y analizar los datos existentes (este documento).</li> <li>• Establecer similitudes y diferencias (este documento y otros futuros).</li> <li>• Comprender los sentidos subjetivos y colectivos de los actores intervinientes (investigaciones futuras).</li> <li>• Construir datos estadísticos comparados (producciones futuras).</li> </ul>

Fuente: elaboración propia.

# 3

## Los cambios en el mercado de trabajo

A partir de la crisis de la *sociedad salarial* o el *workfare* se empieza a categorizar acerca las transformaciones del trabajo. La crisis de los años 70 que llevó al estancamiento económico, crecimiento del desempleo, retracción del poder de los sindicatos consolidó nuevas formas en el mundo laboral. Podemos mencionar algunas de las tendencias, como la terciarización, precarización y la flexibilización. El primer fenómeno mencionado, la *tercerización* quiere decir que el sector servicios va a tener un mayor peso relativo en la economía, generando más empleos, mayor tasa de ganancia y una más participación del PBI de un país. Esto dará relevancia a nuevas formas de empleo que escapan la tradicional forma de clasificación entre puestos industriales de cuello azul (que suceden en la fábrica), con los de *cuello blanco* (de oficina), con sus correlatos en las identidades de clase. Así, se comienza a hablar del archipiélago del mercado de trabajo (Pipitone, 1988) para dar cuenta de la heterogeneidad que revisten las diferentes formas de contratación, relación laboral y grados de protección. A la estratificación propia de la sociedad salarial que generó el neocorporativismo, ahora se le añaden nuevas *islas* o *nichos* donde encontramos informalidad, precarización, falta de regulación, trabajo no registrado, alterando la identidad que se consolidó en la posguerra como *clase trabajadora*.

A partir de los años 60 se inicia lo que se denomina *Tercera Revolución Industrial*. Recordemos que la Primera Revolución Industrial (1760-1830) se asentó en elementos como el uso del carbón, el ferrocarril y la máquina a vapor permitiendo la concentración de capitales y el surgimiento de la burguesía industrial; y la segun-



da (1870-1914) viene de la mano de los combustibles fósiles (petróleo), el motor a explosión y la luz eléctrica a comienzos del siglo XX. La tercera fase se asienta en la informática, las energías renovables (como la nuclear) y la reformulación de la cadena de montaje fordista a modos más flexibles como la fábrica toyotista y el *Just On Time*. El capital industrial y la fábrica como unidad productiva deja de tener centralidad para pasar a tener más importancia el sector servicios —es decir no industrial (que produce bienes)— como turismo, comercio, el transporte, empresas públicas, espectáculos, finanzas, las telecomunicaciones, educación, los actividades profesionales, o las administraciones públicas, entre otros. Esto engloba un sinnúmero de oficios y ocupaciones, como los burócratas, empleados de comercio, bancarios, cuentapropistas de tareas generales, personal aeronáutico, militares, policías, pequeños comerciantes, profesionales liberales, actores, músicos, docentes universitarios, investigadores, con diferentes formaciones, ámbitos de desempeño y regulaciones. Como consecuencia, cada una de las actividades cuenta con una legislación específica y un tipo de forma de contratación, régimen de la seguridad y forma de registro diferentes.

De la mano de la crisis del Estado de Bienestar (Habermas, 1999; Offe, 1990) se retira la protección y regulación del mercado de empleo. Los procesos de ajuste estructural que siguieron en los 80 y 90 de la mano de la fase neoliberal, representaron grandes derrotas para el movimiento obrero, dado el crecimiento del desempleo estructural redujo el poder de negociación de los sindicatos. Al mismo tiempo, gobiernos de todo el mundo buscaron reconvertir el sector público dejando de lado al Estado como empresario, con su consiguiente reducción de la faceta empleadora, desregulando actividades para darle mayor libertad al capital privado, achicando la nómina de trabajadores estatales, desmonopolizando funciones que estaban en manos de empresas públicas (como el sector hidrocarburos, medios de comunicación, servicios públicos) entrando las empresas privadas a competir en el sector; privatizando compañías, y descentralizando acciones que ahora pasar a depender de gobiernos subnacionales.

Esto tuvo como consecuencia un empeoramiento de las condiciones laborales. Los convenios colectivos de sectores que estaban muy protegidos se empiezan

a reformar para reducir beneficios como vacaciones, prestaciones sociales, resguardo frente al despido, jubilaciones, entre otros. La secuencia referida redundante en menos estabilidad en las relaciones laborales, eliminando del imaginario la noción del *empleo para toda la vida* propia de la posguerra. Al mismo tiempo la falta de regulación del estado implica que los gobiernos no controlen o dejen libradas a la contratación privada relaciones laborales con relaciones a tiempo parcial, locaciones de servicio, tercerización, vínculos laborales encubiertos, pasantías, trabajo a domicilio, por mencionar algunas de las formas de *precarización laboral*. Esto repercute en el mercado de empleo dejando sectores sin los beneficios y protección de la seguridad social, que conviven con nuevas formas de trabajo informal o precario. A continuación, sistematizamos los principales aspectos de la evolución de los mercados de laborales.



## Cuadro II. Evolución de las relaciones laborales

Aspecto	Fase			
	Liberal (1870-1930)	Keynesiana de bienestar (1930-1975)	Neoliberal (1975-2001)	Gobernanza (2001-)
<b>Fase del capitalismo</b>	Segunda Revolución Industrial	Tercera Revolución Industrial		Cuarta Revolución Industrial
<b>Orden global</b>	Imperialismo (1970-1945)	Guerra Fría (1945-1991)	Unipolarismo (1991-2001)	Multipolarismo (2001-)
<b>Potencia hegemónica</b>	Gran Bretaña	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estados Unidos</li> <li>• Unión Soviética</li> </ul>	EEUU	<ul style="list-style-type: none"> <li>• EEUU</li> <li>• Unión Europea</li> <li>• China</li> <li>• India</li> </ul>
<b>Modelo de Adm. Pública</b>	Cientelística	Burocrática	Gerencial	Gobernanza

Aspecto	Fase			
	Liberal (1870-1930)	Keynesiana de bienestar (1930-1975)	Neoliberal (1975-2001)	Gobernanza (2001-)
<b>Tendencias del mercado de empleo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Poca sindicalización</li> <li>• Bajos salarios</li> <li>• Incipiente legislación laboral</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pleno empleo formal masculino</li> <li>• Estratificación</li> <li>• Fordismo</li> <li>• Corporativismo</li> <li>• Sindicalización</li> <li>• Legislación laboral</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desempleo</li> <li>• Precarización</li> <li>• Segmentación</li> <li>• Terciarización</li> <li>• Toyotismo</li> <li>• Informalidad</li> <li>• Flexibilización</li> <li>• Feminización</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Robotización</li> <li>• <i>Uberización</i></li> <li>• Cuentapropismo</li> <li>• <i>Co-working</i></li> <li>• Trabajo colaborativo</li> </ul>
<b>Estructura social</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desigualdad campo-ciudad</li> <li>• Rentismo</li> <li>• Escasa movilidad social</li> <li>• Primera transición demográfica</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Urbanización</li> <li>• Crecimiento del ingreso</li> <li>• Aumento del nivel educativo</li> <li>• Boom de la natalidad</li> <li>• Movilidad social</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fragmentación</li> <li>• Exclusión social</li> <li>• Crecimiento de la desigualdad</li> <li>• Segunda transición demográfica</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estamentalización</li> <li>• Migraciones</li> <li>• Envejecimiento poblacional</li> </ul>
<b>Sectores más dinámicos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sector primario (agropecuario) <ul style="list-style-type: none"> <li>-países periféricos-</li> </ul> </li> <li>• Sector secundario (industrial) <ul style="list-style-type: none"> <li>-países centrales-</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sector secundario (industrial)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sector terciario (servicios)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sector cuaternario (información)</li> </ul>

**Fuente: Elaboración propia**

# 4

## El trabajo remoto como fenómeno de la cuarta revolución industrial

El capitalismo está atravesando una nueva etapa que es conocida como una «Cuarta Revolución Industrial» (Schwab, 2016). Esta abarca nuevas formas de organización de los procesos a partir de una mayor adaptabilidad a las necesidades de los consumidores y una eficiencia de los recursos. Los adelantos que trae esta fase comprenden la inteligencia artificial, las nuevas energías renovables, los vehículos autónomos, la robótica, las impresoras 3D, el internet de las cosas, la nanotecnología, y grandes avances en la medicina entre los que se incluyen la genética. A nivel de la organización del trabajo incluye la coordinación cooperativa o los entornos virtuales de producción, que se puede permitir a partir de la conectividad que ofrece internet sin necesidad de una presencia física.

Se habla también de la «sociedad de la información» dado que es el sector más dinámico. Entre ellos podemos mencionar: el I+D, los portales de internet, las aplicaciones de telemercado, la banca online, la digitalización de la información ciudadana, las redes sociales, cuyo desarrollo implica los empleos más lucrativos y mejor remunerados, haciendo una brecha entre los puestos simples y no calificados, cuyas tareas son más mecánicas y manuales, así como las de carácter administrativo. Uno de los riesgos de esta Cuarta Revolución Industrial es la incertidumbre que genera en el mundo del trabajo, ya que se monta sobre un mercado de empleo precarizado, segmentado, flexibilizado, a lo que se suma en el tercer mundo a grandes bolsones de desempleo y exclusión social que se han instalado desde hace como *estructurales* (López, 2012).

Sin embargo, frente a esta incertidumbre han surgido nuevas ocupaciones de muy diversa naturaleza. Esto ha constituido nuevos mercados de trabajo vinculado a nuevas profesiones relacionadas con la producción de nuevas tecnologías, elaboración de contenidos digitales, servicios personales *online*, análisis de datos, tareas comerciales referidas a nuevos productos. La expansión de internet, las tecnologías georreferenciales, la disponibilidad de contenidos en la nube, el desarrollo de softwares, aplicativos, el *Big Data*, el crecimiento de la economía colaborativa, plantea interrogantes acerca de la flexibilidad y adaptabilidad de las personas a estas nuevas realidades (Antunes, 2018; Apella y Zunino, 2017; Salama, 2018). Por otro lado, surgen nuevas demandas en lo que respecta al desarrollo de tecnologías verdes, nuevas formas de energía que superen los hidrocarburos y la nuclear, crecimiento del sector robótica, la ciberseguridad o el peligro de ciberataques, al mismo tiempo los interrogantes que estas novedades nos plantean (García Serrano, 2017; Sadin, 2019; Scasserra, 2019).

El trabajo remoto surge en este contexto. Podemos definirlo como «la prestación que se realiza fuera de la empresa utilizando de tecnologías de información y comunicación» (Álvarez, 2018; Cardoso, 2018; Ministerio de Producción y Trabajo, 2019; Organización Internacional del Trabajo, 2011). Dado el retraso de la legislación que acompañe un número creciente de situaciones, ocupaciones y realidad muy disímiles, usualmente se asocia el trabajo remoto a situaciones de precarización o falta de regulación. Se advierte que tanto los empleos bajo patrón como la economía compartida utilizan cada vez más las plataformas digitales para conectar usuarios de servicios sin mediar un contrato laboral. Esto ha dejado grandes lagunas legales, tanto en los países centrales como en América Latina

Al mismo tiempo, existe una diferencia sustancial entre el concepto de trabajo remoto y trabajo a domicilio. «El trabajo a domicilio, propio de la revolución industrial, se creó para la realización de tareas de manufactura o similar, en el domicilio del trabajador o en un lugar elegido por este, por cuenta ajena, para un patrón, intermediario o tallerista. El trabajo remoto, en cambio, es una modalidad de la era digital que surge con el avance tecnológico con tareas que se realizan en el domicilio del trabajador o en lugares distintos del establecimiento del empleador»

(Chaves, 2017: 2). Una de las características del trabajo remoto es que justamente utiliza la conectividad del internet para la prestación de un servicio por cuenta propia o para un empleador, pero pueden ser tanto en el domicilio del trabajador (*home office*) o negocio (MercadoLibre, PedidosYa), en un entorno de conectividad donde se reúnen los trabajadores vinculados a una red laboral en otros lugares (telecentro) o en la calle (Uber, Cabify, Rappi).

Esto plantea una distinción entre dos categorías de trabajador, donde los límites pueden llegar a ser bastante borrosos: el empleado en relación de dependencia, y el trabajador por cuenta propia o autónomo. Dentro de la primera categoría podemos encontrar un dador de trabajo que establece un régimen laboral con una continuidad, y un pago de una suma pactada, y un empleado que desempeña tareas a su mando; por el contrario, los trabajadores independientes venden un producto o servicio a un cliente a través de una aplicativo o plataforma. Podemos decir, que en el primer caso se desenvuelve un vínculo laboral con derechos y obligaciones de ambas partes mediado por las nuevas tecnologías, mientras que en el segundo caso las tecnologías facilitan la realización de una transacción económica de compra de un bien o contratación de un servicio en forma eventual. Por supuesto, los límites entre una u otra plantean bordes poco claros. Podemos pensar de un trabajador que realiza tareas de producción audiovisual para una agencia gubernamental sin mediar un contrato laboral, pero se le acuerda una suma fija a cambio de cierta producción. Si el gobierno realiza la contratación con regularidad y el trabajador emite una facturación como si fuera una venta de servicios, ¿existe una relación laboral encubierta que escapa a la protección del derecho laboral? O por el contrario, ¿puede pensarse como una manera de que los gobiernos puedan aumentar la prestación de un servicio en forma transitoria para dar una mejor respuesta a las necesidades de los ciudadanos sin recurrir a los mecanismos de contratación de funcionarios públicos con cobertura de plazas a través de concursos públicos abiertos?

Así, vemos que se presentan nuevas cuestiones vinculadas a la regulación y definición de la economía digital como actividad. La consideración de sus derechos laborales tiene consecuencias sobre el grado de protección a la que podrán acceder



estos nuevos trabajadores: «La extensión de la cobertura de seguridad social a los trabajadores de las plataformas en línea no requiere una reestructuración completa de los regímenes de seguridad social. Se trata principalmente de realizar cambios pertinentes en la legislación vigente para garantizar que todas las personas tengan acceso a una seguridad social eficaz» (Asociación Internacional de la Seguridad Social, 2019). La adaptabilidad de los regímenes de protección social es uno de los grandes desafíos de las próximas décadas, ya que estos fueron pensados para el mundo salarial, siendo marginal el trabajo autónomo y otro tipo de realidades laborales.

Otro aspecto son las condiciones y efectos que tiene la extensión del trabajo. Se habla de consecuencias positivas y consecuencias negativas, tanto como para el trabajador, para la organización, como para la sociedad toda. A seguir, señalamos algunos de las ventajas y desventajas del trabajo remoto:

### Cuadro III. Algunos aspectos negativos y positivos del trabajo remoto

Parte	Aspecto	
	Ventajas	Desventajas
<b>Para el trabajador</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mejora el ambiente y la vida personal</li> <li>• Mayor autonomía y responsabilidad</li> <li>• Flexibilidad horaria</li> <li>• Menor stress laboral</li> <li>• Reducción costos</li> <li>• Comodidad</li> <li>• Conciliación entre vida personal y laboral</li> <li>• Mayor tiempo para cuidar de su salud</li> <li>• Aumento de la productividad</li> <li>• Eliminación de tiempos de transporte a la oficina</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Poca vinculación con la empresa</li> <li>• Ausencia de clima laboral</li> <li>• Falta de sociabilidad con compañeros</li> <li>• Menor significado emocional del espacio laboral</li> <li>• Aislamiento social</li> <li>• Falta de inspiración</li> <li>• Costos operativos a cargo del trabajador</li> <li>• Menores oportunidades de carrera</li> <li>• Precarización laboral</li> </ul>

Parte	Aspecto	
	Ventajas	Desventajas
<b>Para las empresas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Menos necesidad de espacio físico</li> <li>• Ahorro en gastos de transporte, alimentación y uniformes</li> <li>• Trabajo por objetivos</li> <li>• Ahorro en salarios</li> <li>• Reducción del ausentismo</li> <li>• Aumento de la productividad</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reducción del aprendizaje</li> <li>• Menos productividad</li> <li>• Pérdida de confidencialidad</li> <li>• Ciberataques</li> <li>• Imposibilidad de generar entornos de aprendizaje</li> <li>• Posible inversión y costos iniciales</li> <li>• Mayor inversión en tecnologías inicialmente</li> </ul>
<b>Para la sociedad</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reducción de emisiones contaminantes</li> <li>• Disminución de la congestión de tránsito</li> <li>• Mejora de la movilidad</li> <li>• Mayores oportunidades de trabajo para personas con discapacidad y minorías</li> <li>• Fomenta la vida familiar</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Menor sindicalización</li> <li>• Falta de control de las relaciones laborales</li> <li>• Mayor individualismo</li> <li>• Reducción de los espacios de socialización profesionales</li> <li>• Declive de las culturas profesionales</li> <li>• Problemas para fiscalizar ambientes de trabajo</li> <li>• Aumento de cuentapropismo y subregistro de la seguridad social</li> </ul>

**Fuente: Elaboración propia**



## Los cambios en la administración pública y sus formas de trabajo

¿Cómo impacta esta cuarta revolución en las administraciones públicas? La primera respuesta que podemos esgrimir es que la relación entre ciudadanos y gobiernos se está reformulando a partir de los cambios tecnológicos. Conceptualmente, las ideas de gestión remota, *e-government*, gobierno electrónico, gobierno abierto o Estado abierto dan cuenta de este vínculo donde las personas pueden realizar interacciones con las burocracias estatales (Oszlak, 2013, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2007; Cortéz Sánchez y Cardona Madariaga, 2015; Diéguez, Gasparín, y Schejtman, 2014; Welp, 2008). Estas mudanzas son múltiples y en muchos aspectos de la vida cotidiana de los individuos. Sería imposible enumerar todas las cuestiones que las nuevas tecnologías de la información y la comunicación han permitido resolver a los ciudadanos. Muchos incluso advierten acerca de las formas de restricción de la libertad que acarrearán estas nuevas maneras de relación entre Estados y personas. Hoy en día existen múltiples trámites que los ciudadanos pueden realizar a través de plataformas gubernamentales sin la necesidad de trasladarse a una oficina pública. Recientemente el Banco Interamericano de Desarrollo ha realizado una investigación acerca de cómo la telegestión y el grado de avance de los trámites digitales condiciona la relación en Estado y los ciudadanos. Ciertas diligencias, como —obtener la partida de nacimiento, registrar una propiedad, o abrir un negocio, por ejemplo— es lo que vincula a los ciudadanos y las empresas con su gobierno. Los trámites ágiles impactan positivamente en el clima de negocios, en la percepción ciudadana del gobierno, y en el acceso a servicios y programas públicos de primera necesidad. Esta investigación avizora

que en América Latina y el Caribe la realización de peticiones a las administraciones públicas implica connotaciones negativas. Algunas de las razones es que las instituciones públicas no suelen coordinarse bien entre sí, no han avanzado en la despapelización y están más focalizadas en cumplir con normas burocráticas que en satisfacer las necesidades ciudadanas (Roseth, Reyes, y Santiso, 2018).

Al mismo tiempo, la inteligencia artificial y la robótica colocan a las administraciones públicas frente al desafío de sumarse a la vanguardia del cambio. La innovación en el sector público presenta dificultades y oportunidades a partir de una propiciación de estos cambios en el sector gubernamental. Ramió plantea que es necesario afrontar resistencias que la propia naturaleza de la burocracia obstaculiza por su cultura organizacional (Ramió Matas, 2019) que tienen que ver con factores políticos, gremiales y corporativos, para avanzar hacia lo que él denomina «inteligencia institucional» y apelar a la robotización. Por supuesto, estas dinámicas pueden ser percibidas como una amenaza institucional, pero también nos pone oportunidades para enfrentar las *buropatologías* y las *inercias* perversas de nuestras agencias, para poder agregar valor público y entregar mejores prestaciones a los ciudadanos.

La administración pública tiene una marcada cultura organizacional del trabajo en las oficinas administrativas. Algunos servicios como la educación, la salud, o la seguridad pública seguirán siendo en su periferia y unidades de gestión fundamentalmente presenciales. Sin embargo otras áreas como las de apoyo de las agencias (archivos, compras, contrataciones, recursos humanos, o informática), identificación de personas, registro de la propiedad, titulaciones educativas, seguridad social, impuestos, justicia tiene grandes oportunidades para desarrollar el trabajo a distancia a través de las nuevas tecnologías. Las plataformas a las que puedan acceder los funcionarios públicos —desarrolladas por los gobiernos o privados— pueden ser una buena manera de crear los avances para fomentar redes colaborativas y dejar el modelo burocrático-maquinal en el que se basa la forma de regulación del trabajo.

## El trabajo remoto en la experiencia iberoamericana: sus avances y cambios recientes a raíz de la crisis sanitaria del COVID-19

La legislación sobre trabajo remoto en los 23 países de Iberoamérica presenta diferentes grados de avance (Bulcourf y Cardozo, 2020b). El primer país en regularlo ha sido Portugal, que en 2003 los incorporó en su Código de Trabajo. El artículo 165 de esta normativa lo define como la «la prestación laboral realizada con subordinación jurídica, habitualmente fuera de la empresa y a través del recurso a tecnologías de información y comunicación». Posteriormente se fueron completando las normativas que regularon estas situaciones. En el caso español, en el año 2012 se lo incorporó al Estatuto de los Trabajadores en su artículo 13 referido al «trabajo a distancia» enmarcándolo como «aquel en que la prestación de la actividad laboral se realice de manera preponderante en el domicilio del trabajador o en el lugar libremente elegido por este, de modo alternativo a su desarrollo presencial en el centro de trabajo de la empresa». La potestad de regulación las condiciones de su prestación queda en mano de las comunidades autónomas.

En lo que respecta a América Latina, Colombia fue el primer país en considerarlo (2008), seguido por Perú (sancionado en 2013 y reglamentado en 2015). Argentina acaba de establecer su marco regulador básico para el trabajo remoto en medio de la situación general de pandemia y aislamiento social preventivo y obligatorio con la sanción y promulgación de la Ley 27.555, la que se incorpora a la normativa

vigente contemplada por la Ley 20.744 de Convenio Colectivo de Trabajo. Ecuador cuenta con normas regulatorias del Ministerio de Trabajo pero no se encuentran incluidas en las leyes laborales, mientras que Bolivia y México estiman al trabajo remoto como para del trabajo a domicilio (Álvarez, 2018; Jiménez Bernardino, 2015). La última reforma de flexibilización laboral de Brasil de 2017 recogió el trabajo remoto como categoría laboral (Comissão de Legislação Participativa, 2014; Gauriau, 2002; Miziara, 2017). Países como Argentina y Uruguay se encuentran elaborando marcos regulatorios para esta modalidad.

La mayoría de las leyes sancionadas y en danza apuntan a conceptualizar y regular estas relaciones laborales dentro del empleo por cuenta ajena, y buscan darle la protección equiparable al cualquier otro trabajador que se desempeña en relación de dependencia. Se busca encuadrar al empleado con los mismos derecho de protección frente al despido e idéntica cobertura de la seguridad social. Chile, sin embargo, excluyó la limitación de la jornada laboral, en virtud de lo cual no genera horas extras.

A comienzos de 2020 China y los países de Europa del sur se encontraban en situación de aislamiento a raíz de la emergencia sanitaria por la pandemia de coronavirus. Esto implicó que todas las actividades no esenciales tuvieran que verse suspendidas. Sin embargo, la mayoría de las empresas y administraciones comenzaron a realizar sus tareas a través de la modalidad de *home office*, es decir trabajo remoto. Esto planteó dilemas sobre las «lagunas legales» y aceleró el proceso de debate acerca de su regulación. Vemos que en 2020 seis países de la región acaban de sancionar leyes sobre el trabajo remoto considerándolo como actividad por cuenta ajena. Al mismo tiempo Ecuador y Puerto Rico, se encuentran en proceso de regular su aplicación.

### Cuadro IV: Estatus de la sobre trabajo remoto en Iberoamérica

Estatus legal	Modalidad de contratación		
	Trabajador remoto (trabajador dependiente)	Trabajador de la economía colaborativa (independiente)	
Existe regulación legal específica	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Portugal(2003-2009 -2015-2020)</li> <li>• España (2012)</li> <li>• Perú (2013-2015)</li> <li>• Brasil (2017)</li> <li>• Chile (2020)</li> <li>• Bolivia (2020)</li> <li>• Paraguay (2020)</li> <li>• Panamá (2020)</li> <li>• Argentina (2020)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Colombia (2008)</li> <li>• Cuba (2014)</li> <li>• Andorra (2018)</li> <li>• Costa Rica (2015-2019)</li> <li>• El Salvador (2020)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• México (2012)</li> </ul>
Existe proyecto de regulación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Uruguay (2019)</li> <li>• Puerto Rico (2020)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rep. Dominicana (2010)</li> <li>• Honduras (2019)</li> <li>• Ecuador (2020)</li> </ul>	
No existe regulación vigente ni proyecto		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nicaragua</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Guatemala</li> <li>• Venezuela</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia en base al relevamiento de las legislaciones de los países



## Algunas consideraciones sobre el trabajo remoto en las administraciones públicas

¿Cómo se encuentra regulado el trabajo remoto en las administraciones públicas iberoamericanas? En primer término, debemos decir que encontramos situaciones muy disímiles. Hay países que han sancionado marcos para su implementación como España (2006), Perú (2015), Ecuador (2008 en forma parcial), Cuba (2014). Por otro lado, la diferencia entre los tipos de servicio civil hace muy difuso poder identificar estas modalidades. Por ejemplo, en algunos países se recurre a contrataciones de locación de servicio, como en Argentina para realizar la prestación de servicios que usualmente son a distancia, pero configuran una relación laboral precarizada. Aquí tomaremos algunas experiencias que vale la pena describir.

### ESPAÑA

En el año 2005 la Administración General del Estado presentó el *Plan Concilia*, una experiencia piloto para la implementación de técnicas de trabajo remoto para los empleados públicos por el Ministerio de Administraciones Públicas. Esta medida buscaba conciliar adecuadamente la vida familiar con la vida laboral, con carácter voluntario. Se detallaron las funciones a partir de un Manual de implementación de pruebas piloto. Por su parte la mayoría de las comunidades autónomas han recogido el trabajo remoto como modalidad a través de diferentes normativas. En todos los casos se prevé la alternancia del trabajo remoto con la prestación de servicios presencial, a fin de evitar el aislamiento del trabajador, si bien se echa de



menos la previsión generalizada de causas debidamente justificadas que permitan, de manera temporal, una prestación desempeñada íntegramente a distancia (Villalba Sánchez, 2017: 245), es decir que no admite la eliminación del trabajo presencial.

## COLOMBIA

El trabajo remoto se encuentra comprendido en la temprana Ley 1221 del año 2008, reglamentada por el Decreto N° 884 de 2012. Para implementarlo en el sector gubernamental se redactó la *Guía Jurídica para la Implementación del Teletrabajo*. El Artículo 3 del Decreto 884 de 2012, establece que para que exista trabajo remoto se requiere: «1. Las condiciones de servicio, los medios tecnológicos y de ambiente requeridos y la forma de ejecutar el mismo en condiciones de tiempo y si es posible de espacio. 2. Determinar los días y los horarios en que el teletrabajador realizará sus actividades para efectos de delimitar la responsabilidad en caso de accidente laboral y evitar el desconocimiento de la jornada máxima legal. 3. Definir las responsabilidades en cuanto a la custodia de los elementos de trabajo y fijar el procedimiento de la entrega por parte del teletrabajador al momento de finalizar esta modalidad. 4. Las medidas de seguridad informática que debe conocer y cumplir el teletrabajador.»

El equipamiento debe ser provisto por el empleador como así también su mantenimiento, conexiones, programas, valor de la energía, desplazamientos ordenados por el que sean necesarios para desempeñar sus funciones. El servidor debe acatar la normativa sobre protección de datos personales, propiedad intelectual, seguridad de la información y en general las sanciones que puede acarrear por su incumplimiento. Además se reconoce la posibilidad de pago de horas extras y feriados, como así también gastos de transporte cuando corresponda a cargo de la agencia gubernamental.

En marzo de 2020 se sancionó el Decreto 491/2020 por el cual se adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas. En esta normativa se disponen las medidas para la protección laboral y de los contratistas de las entidades públicas, en el marco del Estado de Emergencia Económica. A

partir de este decreto se establece en el Art. 3º que las autoridades de las agencias gubernamentales deberán «por prestar los servicios a su cargo mediante la modalidad de trabajo en casa, utilizando las tecnologías de la información y las comunicaciones. Las autoridades darán a conocer en su página web los canales oficiales de comunicación e información mediante los cuales prestarán su servicio, así como los mecanismos tecnológicos que emplearán para el registro y respuesta de las peticiones». Así mismo el artículo 15 establece que «durante el período de aislamiento preventivo obligatorio las autoridades dispondrán las medidas necesarias para que los servidores públicos y docentes ocasionales o de hora cátedra de instituciones de educación superior públicas cumplan sus funciones en casa, haciendo uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones.» Así, quedó establecido el trabajo a distancia de los servidores públicos, como así también consigna las acciones dirección y coordinación de las acciones de trabajo remoto. Parte de las medidas que incluyó la emergencia fue la celebración de reuniones virtuales de los gerentes públicos, el incremento de los trámites en línea, la firma digital de los actos administrativos, conciliaciones no presenciales ante la Procuraduría General de la Nación, como así también la resolución de los pedidos antes las agencias públicas en los 30 días. Por otro lado, la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), comenzó un fuerte programa de capacitación virtual para entrenar a los servidores públicos.

## PERÚ

La Ley 30.036 del año 2013 define al trabajo remoto como «una modalidad especial de prestación de servicios caracterizada por la utilización de tecnologías de la información y las telecomunicaciones (TIC)» (Art. 1). Esta normativa incluye tanto a empleador del sector público como privado. Así mismo establece que esta variante no modifica la relación laboral, y posee un carácter voluntario y reversible. Es decir, que el empleado puede revocarla cuando lo desee.

El Decreto Supremo 17/2015 establece que la normativa tiene como objetivo conciliar la vida laboral y personal del trabajador, estableciendo la forma *completa* o *mixta* (parcial) de prestación, al mismo tiempo que no se considera trabajador

remoto al servidor civil que ocasionalmente revista en esta forma. Al mismo tiempo establece como derechos la capacitación en medios informáticos, la intimidad e inviolabilidad de documentos privados del funcionario, protección de la maternidad de la mujer, salud y protección del ambiente de trabajo, y libertad sindical, al mismo tiempo que compromete al empleado a la confidencialidad, disponibilidad en la jornada laboral, exclusividad de los elementos de trabajo, y al organismo público a incluirlos a su cargo. Esta normativa también dispone la continuidad de las tareas de servidoras civiles gestantes y lactantes, funcionarios responsables del cuidado de niños, adultos mayores, personas con discapacidad, o familiares directos que se encuentren con enfermedad en estado grave o terminal o sufran accidente grave. Para su implementación se establece la creación de la *Comisión de Teletrabajo* para identificar progresivamente los puestos que puedan ser incluidos en dicha forma de prestación.

#### COSTA RICA

El Decreto N° 39.225-MP-MTSS-MICITT reglamentó antes de una ley general la prestación de trabajo remoto en el sector público. Esta decisión normativiza que «es la prestación de servicios de carácter no presencial fuera de las instalaciones del patrón, en virtud de la cual un trabajador puede desarrollar su jornada laboral desde su propio domicilio, centro que se destine para tal fin, o en trabajos de campo, mediante el uso de medios telemáticos» (Art. 1°). La implementación de dicha modalidad quedó en manos de la *Equipo de Coordinación Técnica de Teletrabajo* que deberá definir los puestos trabajables remotamente, fomentar la creación de telecentros y el uso de videollamadas en el sector público, la investigación en la temática, y la capacitación de empleados estatales. Entre las principales características de esta normativa se dispone que el servidor debe suscribir la prestación de trabajo remoto por un acuerdo voluntario, en forma reversible, manteniendo inicialmente la jornada pactada con la institución, pudiendo ser esta flexible previamente acordado con su jefatura y si no afecta el normal desarrollo de las actividades y procesos laborales en su institución. Así mismo se garantiza el desarrollo de carrera ecuánime a los servidores presenciales, el desarrollo de los medios y procesos para el desempeño de las labores por parte de la agencia, y faculta al Estado

para fiscalizar las condiciones de trabajo, ya sea en los telecentros o domicilios del empleado.

## ARGENTINA

A pesar de la temprana implementación de un riguroso aislamiento preventivo y obligatorio frente a la pandemia del COVID-19, la urgente necesidad de adoptar marcos regulatorios al trabajo remoto en el país, dio lugar a un rápido debate reflejado en una serie de discusiones y de la entrada en la agenda política de un proyecto de legislación. Es así como surgió el marco regulatorio básico contemplado por la Ley 27.555 sancionada por el Congreso Nacional el 30 de julio de 2020. Esta nueva norma se articula con la ya existente Ley 20.744 de Convenio Colectivo de Trabajo. La entrada en vigencia se estableció para los noventa días siguientes a que el país deje el aislamiento antes mencionado.

Los aspectos básicos de la nueva legislación se aplicarán cuando la actividad a desempeñar «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 27.555). Uno de los aspectos que la normativa pretende es no caer en situaciones de precarización laboral, por lo tanto las personas que se encuentren bajo esta modalidad gozarán de los mismos derechos y obligaciones que las que se desempeñan de forma presencial, por lo que su salario no podrá ser inferior a la que perciben quienes están en ese segundo grupo. Asimismo, «el empleador no podrá exigir a la persona que trabaja la realización de tareas, ni remitirle comunicaciones, por ningún medio, fuera de la jornada y no podrá sancionarla si se desconecta fuera de su horario o durante los periodos de licencias» (Ley 27.555).

A su vez, la correcta implementación de esta nueva modalidad requerirá mecanismos de formación y capacitación específicos que correrán por parte del empleador, el que no podrá obligar a sus empleados a adoptar esta modalidad en forma automática y obligatoria. Se deberá proporcionar el equipamiento y sistemas —*hardware* y *software*—, las herramientas correspondientes y los soportes necesarios para el correcto desempeño de las funciones, y asumir los costos de instalación,

mantenimiento y reparación de las mismas, o la compensación por la utilización de herramientas propias del personal involucrado. Por su parte el Estado deberá regular esta nueva normativa y establecer los aspectos concernientes a la higiene y seguridad laboral de la nueva modalidad.

## ECUADOR

A partir del año 2008 el gobierno de Ecuador sancionó una ley de trabajo remoto que quedó sin reglamentación. En 2020 a raíz de la crisis del coronavirus, se sanciona el Acuerdo Ministerial de Ministerio de Trabajo 76/2020 que contempla el trabajo remoto y reglamenta los mecanismos para acogerse a esta prestación de tareas. Esta normativa dispone la implementación del «teletrabajo emergente», entendido como «la prestación de servicios de carácter no presencial en jornadas ordinarias o especiales de trabajo, a través de la cual el servidor público o la o el trabajador realiza sus actividades fuera de las instalaciones en las que habitualmente desarrolla sus actividades laborales» (Art. 4). Se establece con carácter contingente quedando a la autoridad del organismo el control y monitoreo de las tareas, como así también la responsabilidad del funcionario por el cuidado de los equipos y la confidencialidad en el manejo de la información.

Esta normativa establece la prestación parcial (hasta 24 horas semanales) o permanente, es decir sin concurrir a la dependencia gubernamental. Al mismo tiempo, plantea como grupo objetivo a personas con dificultades para cumplir una jornada presencial como madres en período de lactancia, mujeres embarazadas, personas con discapacidad, personas con enfermedades catastróficas o adultos mayores, o personas que viven a más de una hora de viaje de la repartición pública, aunque queda bajo la exclusiva potestad de empleador determinar la inclusión del funcionario. Para incluir al empleado en esta modalidad el superior de lo incluye en un formulario y lo envía al Ministerio de Trabajo indicando sus datos y el período por el cual revistará esta forma de cumplimiento de tareas.

## REPÚBLICA DOMINICANA

Desde el mes de marzo como parte de las medidas de emergencia que hay tres categorías de agencias de acuerdo a la prioridad de su actividad: La primera debe cerrar totalmente la atención al público, incluyendo los *call centers*; la segunda deberá trabajar con guardias mínimas y atender por canales remotos de trabajo remoto. Ambas categorías deberán contar con el personal mínimo para realizar las gestiones administrativas, financieras y operativas básicas. La tercera, los servicios esenciales se establecieron en la resolución 58/2020, indicando los entes y organismos públicos que deben seguir abiertos cumpliendo tareas para mitigar los efectos de la pandemia. A la parte de esto se profundizó la gestión remota que ya estaba en marcha: en República Dominicana se lanzó en el año 2016 el programa República Digital como un proyecto gubernamental que busca garantizar el acceso de los dominicanos a las tecnologías de la información y comunicación, con el objetivo de reducir la brecha digital y brindar mejores servicios a la ciudadanía. Esta iniciativa está fundamentada en cuatro ejes principales y dos transversales.

## BOLIVIA

En el mes de abril de 2020 se sanciona en Bolivia el Decreto Supremo N° 4.218 que regula el trabajo remoto «como una modalidad especial de prestación de servicios caracterizada por la utilización de Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) en los sectores público y privado» (Art. 1º). Esta normativa excluye al ejército y las fuerzas de seguridad. Al mismo tiempo hace distinción entre trabajo remoto permanente (mientras dure la relación laboral), trabajo temporal (por un plazo establecido) y servicio digital al que se ofrece mediante mecanismos digitales, en línea o por internet; tecnologías de Información y Comunicación. El artículo 5º de este decreto delinea la potestad del Ministerio de Trabajo de disponer la aplicación del trabajo remoto permanente o temporal para sus servidores públicos dependientes. Se incluye la disponibilidad del funcionario dentro de la jornada laboral, la confidencialidad, el cuidado de éste de los insumos y equipamientos provistos por la agencia pública, el derecho a la capacitación, el deber de seguimiento y comunicación de las actividades a desarrollar por parte de la entidad gubernamental.

Las fallas en equipamiento y aplicaciones que impidan el normal desarrollo de las funciones del teletrabajador afectando el adecuado cumplimiento de sus labores, originará la suspensión temporal del trabajo remoto. Finalmente, esta normativa establece que se debe promover la digitalización y la implementación de trámites en línea, siguiendo el *Plan de Implementación de Gobierno Electrónico*, dando prioridad a aquellos servicios de mayor demanda.

## PARAGUAY

En marzo de 2020 la Ley N° 6524/2020 que declara Estado de Emergencia en todo el territorio de la República del Paraguay establece durante la vigencia de dicha normativa el «régimen jurídico de teletrabajo», entendiéndolo como la tarea «en relación de dependencia, que consiste en el desempeño de actividades o trabajos realizados a distancia en forma total o parcial, mediante el uso de las Tecnologías de la Información y Comunicación, en virtud a una relación de trabajo que permita la ejecución a distancia, sin requerirse la presencia física del trabajador en un sitio específico de trabajo» (Art. 20). En esta normativa además dispone en el Art. 21 que los trámites que requieran mayor atención para la ciudadanía deben realizarse por medio de canales digitales.

## PUERTO RICO

En abril de 2020 la gobernadora de Puerto Rico, Wanda Vázquez Garced, impulsó *Ley de Trabajo a Distancia del Gobierno de Puerto Rico* para el año fiscal 2020-2021. El objetivo es flexibilizar y facilitar la jornada laboral a través del uso de tecnologías, siguiendo los lineamientos del *Telework Enhancement Act of 2010* del gobierno federal norteamericano. Esta medida busca que aquellos servidores que reúnan los requisitos puedan realizar las labores asignadas desde su domicilio o un centro de trabajo diferentes a las dependencias habituales de la institución. Esta iniciativa será implementada por *Oficina de Servicio Tecnología e Innovación de Puerto Rico* (PRITS), que tendrá a cargo la capacitación de los funcionarios elegibles, notificarles su nuevo régimen laboral, y darles formación permanente para el normal desempeño de sus tareas, garantizando el normal cumplimiento de las actividades del organismo. Los funcionarios que debido a la naturaleza de las labores que llevan

a cabo demanden presencia física la agencia de gobierno, debido sus tareas o el manejo de información sensible, no podrán acogerse a estas tareas.

## PORTUGAL

La *Direção-Geral da Administração e do Emprego Público* y la *Autoridade para as Condições do Trabalho* elaboraron una guía práctica para la seguridad y la salud en el trabajo remoto para la Administración Pública en abril de 2020. Esta guía ofrece orientación sobre una amplia gama de situaciones que se plantean en este nuevo contexto laboral en el que se encuentran miles de trabajadores a raíz de la crisis sanitaria del COVID-19.

En materia de seguridad, se explicita la aplicación del régimen de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales en el trabajo remoto, aclarando que el teletrabajador posee los mismos derechos y deberes que los demás trabajadores. Así pues, los accidentes laborales y las enfermedades profesionales que se producen en el trabajo remoto se tratan con los demás que tienen derecho a la indemnización correspondiente. En lo que respecta a la seguridad cibernética, se formulan recomendaciones para limitar la exposición a los delitos cibernéticos, como el uso de conexiones seguras a través de los servicios de VPN, el cambio de contraseñas en la red wifi y el *router*, el uso de equipo y aplicaciones actualizadas con antivirus, y la comunicación al empleador de cualquier situación o intento de ciberacoso, agresión y ataques cibernéticos. En el ámbito de la salud, se dan directrices para ayudar a controlar los niveles de ansiedad, destacando el papel de los directivos para contribuir al bienestar de sus empleados durante este período. Este documento, recomienda asegurar un volumen de tareas equilibrado, asignar actividades específicas y concretas con objetivos y plazos razonables y distribuir el trabajo con antelación, así como reforzar los canales de comunicación mediante videoconferencias en equipo o individuales para evaluar el bienestar y las posibles dificultades y movilizar al equipo para un objetivo común.

Además de las recomendaciones sobre nutrición, ejercicio físico, postura y sueño, los trabajadores públicos que lo necesiten pueden recurrir a teleconsultas médicas con el Servicio Nacional de Salud, y los beneficiarios de la ADSE (sistema de sa-



lud portugués) tienen dos teleconsultas reembolsadas por mes según el régimen acordado.

La *Guía de Seguridad y Salud en el Teletrabajo en la Administración Pública* fue publicada en la página de la Direção-Geral da Administração e do Emprego Público (DGAEP) y forma parte del Plan de Trabajo Colaborativo en la Administración Pública. Este programa abarca 22 proyectos en ámbitos como el liderazgo, el trabajo remoto, la seguridad y la salud ocupacional y la salud mental tiene por objeto apoyar la actividad de los servicios y los trabajadores en los nuevos entornos laborales.

Vemos en suma, que desde la experiencia de España y Colombia, se han venido sumando regulaciones que posibilitan el trabajo remoto en las administraciones públicas iberoamericanas, y la reciente crisis sanitaria ha impulsado su discusión e implementación:

**Cuadro V. Compendio del grado de avance de la legislación de trabajo remoto en Iberoamérica**

Región	País	Ley/ Decreto/ Resolución	Proyec.	Año	Alcance	
					Sector privado	Empleo público
<b>América del Norte</b>	México	• DOF 09-04-2012		2012	X	
<b>América Central y el Caribe</b>	Costa Rica	• Decreto N° 39.225-MP-MTSS-MICITT • Ley 9.738		2015 2019	X	X
	Cuba	• Ley 116		2013	X	X
	El Salvador	• Ley de Fomento y Regulación del Teletrabajo		2020	X	X
	Guatemala					
	Honduras		X	2019	X	
	Nicaragua					
	Panamá	• Ley 76		2020	X	X
	Puerto Rico		X	2020		X
República Dominicana		X	2010	X		

Región	País	Ley/ Decreto/ Resolución	Proyec.	Año	Alcance	
					Sector privado	Empleo público
<b>Sudamérica</b>	Argentina	• Ley 27.555		2020	X	X
	Bolivia	• Dto. Supremo 4.218		2020		X
	Brasil	• Ley 13.467		2017	X	
	Chile	• Ley 21.220		2020	X	
	Colombia	• Ley 1.221		2008	X	X
	Ecuador	• Ley 1.221 (sin regular) • Acuerdo MDT 76-2020		2008 2020	X	X
	Paraguay	• Ley N° 6.524/2020		2020	X	X
	Perú	• Dto. 17/2015 (regl.)		2015	X	X
	Uruguay		X	2019	X	
	Venezuela					
<b>Península Ibérica</b>	Andorra	• Ley 31/2018		2018	X	
	España	• Estatuto de los Trabajadores		2012	X	
	Portugal	• Código de Trabajo • Guia para a Segurança e Saúde em Tele-trabalho na Administração Pública		2003-2009- 2015 2020	X	X

**Fuente: Elaboración propia en base a las normativas de los países**

## Conocimiento y decisión política en la era exponencial

Esta indagación básica sobre el fenómeno del trabajo remoto centrado en la experiencia Iberoamericana tiene una doble finalidad, a modo de una espiral imaginaria de ADN articula la búsqueda de conocimiento con la necesidad de tomar decisiones en la propia gestión pública. El *riesgo* se ha transformado en un aspecto creciente en nuestras sociedades; cada vez se hace más actual el papel de la *fortuna* sobre la que nos había prevenido Maquiavelo a principios del siglo XVI (Beck, 1998 y 2011; Maquiavelo, 1994). Todo esto en un contexto de rapidez e incertidumbre; La *era exponencial* ha llegado a nuestras vidas en una fuerte aceleración a partir de un fenómeno mundial inusitado: la pandemia del COVID-19.

Cuestiones de índole ontológicas, epistemológicas y políticas se articulan y re-combinan en una fórmula en continua mutación (Bulcourf y Vázquez, 2004). Esto tampoco deja de lado aspectos éticos y específicamente deontológicos (Gialdino, 2019). Se estructuró un campo del saber tan poliédrico como la propia realidad sobre la que trata de construir un conocimiento con cierto grado de validez y fundamentación empírica.

Como bien han señalado Robert Alford y Roger Friedland hace ya unas décadas, estamos presentes frente al *poder de la teoría*. El punto de partida con el cual iniciamos nuestra búsqueda no es neutral ni inocente; condiciona la manera con que abordamos la realidad y la resignifica. Pero esto no impide la construcción del conocimiento (Alford y Friedland, 1991; Sautú, 2005).

Por otro lado estos saberes se tornan fundamentales para la toma de decisiones en donde los tiempos se precipitan. La inmediatez de mucha de ella es tan directa porque está en juego tanto el desempeño estatal básico como la necesidad de salvar vidas humanas. El concepto de *prueba y error* se amalgama como el oro y el mercurio. Esto plantea un enorme desafío conjunto entre ciencia y política. Hoy más que nunca necesitamos de hacernos de esa *imaginación sociológica* de la que hacía referencia W. Mills, intentando interrogarnos y superar el horizonte de nuestro sentido común (Wright Mills, 1985).

Las discusiones en torno a la naturaleza de las ciencias sociales y su vinculación con el modelo de las ciencias naturales vuelve a instalarse en un contexto diferente (Schuster, 2000). Como pocas veces asistimos a un llamado a integrar conocimientos y habilidades, sin por eso dejar de lado la reflexión crítica en torno a la función social de la ciencia. La cuestión de la política sanitaria lo ha expresado de manera cruel en todo el planeta. Esto interpela directamente al Estado, el desarrollo de sus capacidades y a todo el aparato burocrático. Posiblemente está en las márgenes de los saberes, ahí donde las fronteras de las disciplinas son interpeladas por la interdisciplinariedad donde encontraremos la imaginación creadora (Dogan y Pahre, 1993).

El llamado *paradigma de la complejidad* ha penetrado y cruzado estos campos, a pesar de muchas resistencias (Bourdieu, 2003). Ya no es una cuestión de planteos filosóficos sofisticados ni de discusiones de física cuántica, sino que forma parte de nuestra cotidianeidad. Asumirlo también es una responsabilidad (Morin, 1990 y 2012; Motta, 2003; Prigogine, 1999).

La necesidad de tomar decisiones rápidas, eficaces y eficientes, bajo contextos de incertidumbre y complejidad generará cambios muy profundos en la administración pública. Los recursos humanos se tornan indispensables, en donde la tecnología es un factor adicional interviniente. Las personas que integran las burocracias públicas atesoran una enorme experiencia que debe ser recuperada y resignificada, no solo a nivel de la alta dirección pública, sino en todo el escalafón estatal. Esto abre una gran oportunidad para los estados, sus procesos de reforma, y la formación

y capacitación en la administración pública (Castellani, 2020; Boiero, 2020; Estévez, 2020). Nuestros estudios reclaman más que nunca una epistemología del sujeto conocido (Mallimaci, 2019).

Dentro de este marco de referencia más general, el problema del trabajo remoto en la órbita estatal se ha vuelto una realidad en un porcentaje importante de los organismos públicos; la emergencia lo instaló sin marcos regulatorios ni experiencias previas. Sobre la marcha se fueron tomando pequeñas decisiones que sin lugar a dudas requieren pensar en profundidad su impacto y la forma en que se instalarán nuevas prácticas y el conjunto de la legislación y procedimientos standarizados.

Nos encontramos frente a la necesidad de emprender un verdadero y amplio *programa de investigación* que articule la finalidad cognitiva con la decisión política en el marco de una nueva etapa en la relación entre el Estado y la sociedad (Lakatos, 1989). Esto requerirá un conjunto de investigaciones de diversa índole, en donde confluyan disciplinas tradicionales con la experiencia y la reflexión acumulada por aquellos que han transitado por la administración pública. Enfoques cualitativos y cuantitativos reclamarán más que nunca una triangulación en sus diferentes niveles. Este trayecto recién comienza y constituye un llamado al trabajo crítico y responsable.



## Algunas consideraciones finales

La crisis desatada por la pandemia originada por el COVID-19 ha puesto a las administraciones públicas delante de nuevos retos. De la noche a la mañana tuvo que atacar dos frentes vinculados entre sí: el trabajo remoto de sus funcionarios, y la digitalización de sus trámites. Sin embargo, lejos de quedar «en animación suspendida» ha implementado medidas de emergencia y desarrollado sus actividades cotidianas con una novedosa agilidad (Bulcourf, 2020a; Ramonet, 2020; Sabaté y Vaca, 2020).

En lo que respecta a la Argentina, nuestro país ha hecho grandes avances en el gobierno electrónico pero se encontraba atrasado con respecto a una regulación marco sobre trabajo remoto. A pesar de ello, el escenario reciente hizo que las oficinas gubernamentales «bajaran las persianas» y se implementaran tareas remotas «de hecho» sin ningún marco regulatorio transitorio que establezca condiciones mínimas para el trabajador ni responsabilidades del Estado. A la par de este silencio por parte del empleador se demostró una enorme gimnasia para poder continuar y profundizar la digitalización que se estaba llevando a cabo en la gestión pública rioplatense: Solicitudes digitales de subsidio de desempleo, recetas médicas *online*, audiencias judiciales vía *streaming*, pago por *homebanking*, identificación de ciudadanos por tecnologías biométricas, fueron algunas de las tareas que debieron atender los servidores públicos argentinos desde sus casas. A pesar de esta situación rápidamente se sancionó una ley de trabajo remoto de avanzada en cuanto a la protección de las condiciones de trabajo y mantenimiento de los derechos de los empleados bajo esta modalidad que representa, más allá de los aspectos normativos, todo un desafío para su correcta y efectiva implementación.

Naturalmente, aunque el panorama parece halagüeño, como hemos visto no todas las organizaciones pueden sumarse al camino del trabajo remoto y la gestión remota. La experiencia comparada nos indica que estas innovaciones son muy fértiles en las agencias que proveen servicios basados en manejo de información, como la identificación de personas, la seguridad social, el registro de la propiedad, habilitaciones, recaudación, entre otras. Aquellas entidades que proporcionan productos estandarizados y a gran escala encuentran en su propio diseño una predisposición para la simplificación de las tareas a través del uso de nuevas tecnologías. Esto no solo facilita las labores a los empleados, sino también es un gran vehículo para abreviar los trámites a los ciudadanos.

Por el contrario, aquellas entidades que realizan funciones más artesanales y de contacto directo como salud, educación, cuidados, seguridad pública tienen menos permeabilidad en su periferia para poder adaptar a sus empleados al trabajo remoto. Pensemos, tan solo la importancia de la presencialidad en el proceso enseñanza-aprendizaje, que si bien puede ser reforzado con un acompañamiento o aulas virtuales, nada reemplaza el vínculo cara a cara; o bien la atención médica en un hospital. El carácter *artesanal* de estas actividades requiere todavía una evaluación caso por caso, un seguimiento personalizado y una relación estrecha con el público. Esto no quiere decir que no se deben hacer esfuerzos para implementar las labores remotas, sino que se debe evaluar cuidadosamente aquellos puestos que son teletrabajables.

Tampoco debemos dejar de mirar la atención presencial como una parte importante del vínculo entre ciudadanos y el Estado. Por ello, es importante descargar a los funcionarios de las unidades operativas de tareas simples y repetitivas, dotar de equipos de apoyo sostenidos en tecnologías de la información para que los primeros se centren en las habilidades organizacionales, como son la empatía, la orientación al público, saber escuchar, dar respuestas claras y contención. Esto no suele ser algo esté muy problematizado dentro de las competencias y habilidades que debe reunir un servidor público.



Por otro lado, se debe identificar los escalafones, perfiles y culturas ocupacionales de cada uno de los funcionarios públicos para poder implementar trabajo a distancia. Aquellas vinculadas al desempeño de actividades con alta calificación, autonomía, competencias de su campo profesional tienen grandes posibilidades de desarrollarse en el ámbito doméstico del trabajador o entornos colaborativos de *co-working*. Pensemos en los abogados, investigadores, diseñadores gráficos, músicos, escritores, correctores, editores, contadores, actuarios, por citar algunos de los puestos que realizan tareas que requieren un clima propicio para la creatividad o el análisis detenido, el cual muchas veces una oficina de planta abierta coarta o limita al ser compartida con otros empleados con diferentes *hábitus*. Para ello es importante repensar la cultura organizacional, y pasar del «fetichismo por la presencialidad», o el acatar la jornada laboral como medida de productividad, al cumplimiento de objetivos de gestión específicos para el puesto que desempeña el trabajador (Morin *et al*, 2006).

Además, surgen nuevos desafíos sobre las condiciones laborales de los servidores que hacen trabajo remoto. Cuestiones tales como la coordinación y control de los burócratas en situaciones que tienen lugar en el ámbito doméstico de los empleados plantea cuestiones como la intimidad y el límite de los derechos laborales (Fernández Carrasco, 2020). Existen también enormes preguntas acerca de cómo asegurar condiciones laborales apropiadas para el correcto desarrollo de las tareas y cuidar la salud de los teletrabajadores. El exceso de tareas, la extensión de la jornada, el derecho a la desconexión, la salud mental, o la privacidad de los funcionarios son nuevas cuestiones muy complejas de regular y fiscalizar. ¿Cómo el Estado puede garantizar el ambiente de trabajo seguro en el domicilio? ¿Qué requisitos se les exigirán a los funcionarios? ¿Es legal la intrusión en el domicilio de un inspector de la autoridad laboral en los hogares de estos? ¿Qué deberán cubrir las aseguradoras de riesgos laborales? ¿Cuáles serán las enfermedades profesionales y qué se considerará un accidente laboral en un ambiente doméstico? Estas son algunas de las preguntas que se plantean.

También debemos centrarnos en el público objetivo como razón de ser. Existen poblaciones como los adultos mayores que presentan problemas para saltar la

brecha digital, e incluso otras con barreras más profundas, como discapacidades sensoriales, pueblos originarios que hablan otras lenguas, o incluso son analfabetos totales o funcionales. Pensar teletrabajadores que procesen solicitudes digitales para estos grupos de ciudadanos es algo que atenta contra los derechos de los ciudadanos. Por ello, debemos fortalecer a los servidores para que adapten los trámites y solicitudes a las necesidades de los destinatarios. Y no por ello, dejar de buscar la simplificación, agilización y tecnificación de la gestión. La implementación de sistemas biométricos de reconocimiento facial o dactilar son útiles para sortear estos escollos, y eliminan el seglar enamoramiento de la rúbrica como constancia de voluntad para impulsar ante la administración pública. La existencia de diferentes canales, y la opcionalidad siempre resulta una buena opción para lograr la adaptabilidad, siempre y cuando no termine redundando en una duplicación y multiplicación de funciones y empleados.

Como corolario de esta narración, podemos decir que las administraciones públicas iberoamericanas parecen haberse modernizado de súbito e incorporado el modelo de una gobernanza institucionalizada y eficiente (Matas, 2017). Esta situación excepcional y crítica le permitió a las burocracias acusadas de cortoplacismo y deformidad (Oszlak, 2020a y c) dar el *salto* que la ciudadanía estaba demandando. El gobierno electrónico fue el camino para realizar este cambio (Ramíó y Salvador, 2018). Dado que las oficinas cerraron las puertas al público quedó en mano de los algoritmos procesar las solicitudes de los ciudadanos. El trabajo remoto posibilitó a los servidores públicos poner en marcha políticas a gran escala con una enorme celeridad y uniformidad. Este gran despegue a través de la mano de la robotización, la inteligencia artificial y el trabajo a distancia es talvez un vehículo para erradicar males estructurales de nuestras burocracias como el clientelismo, la corrupción, o la falta de transparencia, mejorar la seguridad jurídica y promover el trato equitativo, generar una mayor transparencia e inteligencia institucional y, finalmente, a prestar más y mejores servicios públicos (Canales Aliende y Romero Tarín, 2017). Esta es la proa que debe guiar las administraciones públicas en nuestro país y la región, sobre todo para navegar en una tormenta inesperada y furiosa como la que atraviesa en mundo en estos días.

La situación nos obliga a replantearnos una vez más la centralidad del Estado como uno de los agentes esenciales de la estructuración de los procesos sociales también en este siglo XXI; sin la presencia activa de éste las relaciones de mercado, y aún varias de las asociaciones de la sociedad civil no hubiesen podido iniciar acciones efectivas, con consecuencias catastróficas (Boiero, 2020; Castellani, 2020). El capitalismo sin lugar a dudas producirá cambios en sus estructuras generando tensiones con los tipos y calidad de los regímenes políticos, abriendo una serie de interrogantes para la ya erosionada y fatigada democracia (Levistky y Zibblatt, 2018; Alcántara, 2020; Del Percio, 2020). Por un lado la incorporación de la complejidad y la incertidumbre nos llevarán, tanto a fuertes replanteos de cómo abordar los estudios sobre administración y políticas públicas y también en la propia gestión pública y toma de decisiones políticas (Motta, 2003; Oszlak, 2020b y c).

No debemos dejar de lado la situación de la gran mayoría de los países de la región, en donde la pobreza, la desigualdad y la exclusión social son moneda corriente, lo que requiere políticas específicas por parte de los Estados; la actual situación de la pandemia ha mostrados el rostro más oscuro de la emergencia, agravando el encuadre estructural en el que se encuentran desde hace décadas (Zarazaga, 2020).

Las relaciones sociales se presentan como un poliedro de múltiples caras más que como una esfera uniforme. Esto involucra tanto a los sujetos en sus aspectos más íntimos y personales, como así también a la dinámica de las instituciones (Rebón, 2020). Posiblemente los Estados tengan que repensar sus capacidades y accionar y también construir nuevas instancias. Los empleados públicos ocupan un rol central, ya sea desde la alta dirección pública, como en los escalafones básicos (Castellani, 2020). Es indudable que la tecnología y el conocimiento son un elemento secundario que no puede dejar de tenerse en cuenta, ya que constituye un vehículo central en todos estos procesos de cambio, lo que se vio reflejado de manera precipitada a partir de la expansión de la pandemia del COVID-19 (Boiero, 2020).

La creatividad y la innovación sin lugar a dudas jugarán un papel central, en donde no debemos dejar de lado nuestra propia historia y cultura (Motta y Azar, 2012). La traspolación directa y acrítica de concepciones y modelos generados en otras

latitudes, no han sido eficientes y eficaces, ya son varias las experiencias y las reformas estatales que lo han demostrado en las últimas décadas. Debemos construir modelos propios, los que cuales deberán entrar en un diálogo fecundo con lo producido a nivel internacional y en la región (Boiero, 2020; Bulcourf y Cardozo, 2020a). El trabajo cooperativo es esencial y permite una mejor integración regional. Este es el desafío.



## Referencias

- Alcántara, M. (2020). De democracias fatigadas a democracias en cuarentena. *Latinoamérica 21*.
- Alford, R. y Friedland, R. (1991). *Los poderes de la teoría*. Manantial.
- Álvarez, P. (2018). *Teletrabajo en la Experiencia Extranjera. Los casos de Argentina, Brasil, Bélgica, España, Estados Unidos de Norteamérica, Francia, Italia y Portugal*. [https://www.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/25913/2/PA\\_Trabajo\\_remoto\\_2018.pdf](https://www.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/25913/2/PA_Trabajo_remoto_2018.pdf)
- Antunes, R. (2018). El proletariado digital en la era de la reestructuración permanente del capital. *Herramienta: Revista de debate y crítica marxista*. <https://herramienta.com.ar/articulo.php?id=2950>
- Apella, I., y Zunino, G. (2017). *Cambio Tecnológico y El Mercado De Trabajo En Argentina Y Uruguay Un Análisis Desde El Enfoque De Tareas* (Informe Técnico N.º 11). Banco Mundial.
- Asociación Internacional de la Seguridad Social. (2019). *Diez desafíos mundiales para la seguridad social: Evolución e innovación*.
- Beck, U. (1998). *La sociedad del riesgo: hacia una nueva modernidad*. Paidós.
- Beck, U. (2011). «Convivir con el riesgo global». Innenarity, D. y Solana, J. (eds.). *La humanidad amenazada: gobernar los riesgos globales*. Paidós.
- Boiero, M. (2020). *Empleo Público: la nueva normalidad. Cómo serán las nuevas administraciones públicas luego de la pandemia: repensar las capacidades del empleo público* [teleconferencia]. Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP). <https://www.youtube.com/watch?v=9oBADCTadVM>
- Bulcourf, P. (2020a). «Argentina frente al COVID-19: la cuarentena y el día después». *Política Exterior*. <https://www.politicaexterior.com/argentina-frente-al-covid-19-la-cuarentena-y-el-dia-despues/>
- Bulcourf, P. (2020b). «Los desafíos de la investigación científica.» *Revista Poliedro, N.º 1*.
- Bulcourf, P., y Cardozo, N. (2008). «¿Por qué comparar políticas públicas?». *Documentos de Política Comparada, N.º 3*.

- Bulcournf, P. y Cardozo, N. (2010). «El desarrollo de los estudios sobre administración y políticas públicas en la Argentina a partir del proceso democratizador». *Revista Nuevo Espacio Público*, 5.
- Bulcournf, P. y Cardozo, N. (2020a). *Pensar el análisis de políticas públicas desde América Latina: entre el pragmatismo teórico y la incertidumbre política y social* [teleconferencia]. Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP). <https://www.youtube.com/watch?v=0CWdqBFkckY>
- Bulcournf, P. y Cardozo, N. (2020b). «Telework before and after COVID-19: the Ibero-American experience». *Futures of Work*, 15. <https://futuresofwork.co.uk/2020/07/13/regulating-and-managing-telework-before-and-after-covid-19-the-ibero-american-experience/>
- Bulcournf, P. y Reina, A. (2009). «Comprendiendo al Estado: los aportes de Guillermo O'Donnell a su reconceptualización en América Latina». *Revista de Ciencia Política y Relaciones Internacionales*, 2(2).
- Bulcournf, P. & Vázquez, J. C. (2004). «La ciencia política como profesión». *PostData*, 10.
- Bulcournf, P., Dufour, G. y Cardozo, N. (2013) «Administración y políticas públicas en la Argentina: una revisión histórica». *Perspectiva sobre el Estado, las Políticas Públicas y la Gestión*, 1(1).
- Bourdieu, P. (2003). *Campo de poder, campo intelectual*. Quadrata.
- Canales Aliende, J., y Romero Tarín, A. (2017). «Algunas consideraciones sobre la transparencia pública y el buen gobierno». *Revista española de la transparencia*, 5.
- Cao, H., y Blutman, H. (eds.). (2016). «Estado y administración pública: Paradojas en América Latina». *Documento de Trabajo N.º 8*. Facultad de Ciencias Económicas-UBA.
- Cardoso, B. (2018). O que é teletrabalho, quais suas vantagens e as novidades trazidas pela Reforma? *Jusbrasil*. <https://brunonc.jusbrasil.com.br/artigos/603033170/o-que-e-teletrabalho-quais-suas-vantagens-e-as-novidades-trazidas-pela-reforma>

- Cardozo, N. (2012). «Algunas reflexiones sobre Guillermo O'Donnell y su contribución a la teoría del Estado y los estudios sobre políticas públicas en América Latina». *Estudia Politicae*, 26.
- Cardozo, N. (2017). «El desarrollo de los estudios sobre administración y políticas públicas en la Argentina». *Anuario Latinoamericano. Ciencia Política y Relaciones Internacionales*, 5.
- Cardozo, N. y Bulcourf, P. (2016). «El desarrollo institucional de la administración y políticas públicas en Argentina. Un estudio de la enseñanza desde el proceso democratizador hasta nuestros días». *Estudios Políticos*, 49.
- Casalla, M. (1995). *El Sujeto Cartesiano*. Facultad de Psicología UBA.
- Casa Presidencial. (2018). *El teletrabajo es ley de la república*. <https://www.presidencia.go.cr/comunicados/2019/09/trabajo-remoto-es-ley-de-la-republica/>
- Castellani, A. (2020) *La Administración Pública en tiempos de pandemia* [teleconferencia]. Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP). <https://www.youtube.com/watch?v=LF92GAcgm4M>
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. (2007). *Carta Iberoamericana de Gobierno Electronico (Vol. 2007)*.
- Chaves, M. N. (2017). «Leyes para el futuro del trabajo: ¿estamos preparados?». *Factor Trabajo*. <https://blogs.iadb.org/trabajo/2017/04/18/leyes-para-el-futuro-del-trabajo-estamos-preparados/>
- Colino, C. (2013). «La comparación de los gobiernos y las administraciones públicas». Parrado, S. , Colino, C. y Olmeda, J. A. (eds.) *Gobiernos y administración pública en perspectiva comparada*. Tirant Lo Blanch.
- Comissão de Legislação Participativa (CLP). (2014). *Teletrabalho no Brasil*. Câmara dos Deputados.
- Contrapunto: Diario digital. (2020). «Aprueban ley para regular teletrabajo en El Salvador».
- Cortéz Sánchez, J. y Cardona Madariaga, D. (2015). *Gobierno electrónico en América Latina*. Editorial Universidad del Rosario.
- Del Percio, E. (2000). *Tiempost Modernos*. Altamira.

- Del Percio, E. (2020). «¿Capitalismo de Estado vs. Capitalismo dueño del Estado?». *Clarín*. [https://www.clarin.com/opinion/-capitalismo-vs-capitalismo-dueno-\\_0\\_NoPKh6ZRD.html](https://www.clarin.com/opinion/-capitalismo-vs-capitalismo-dueno-_0_NoPKh6ZRD.html)
- Diéguez, G., Gasparín, J. M., y Schejtman, L. (2014). «Escenarios y Perspectivas de Gobierno Electrónico en América Latina y el Caribe». *Documento de Trabajo*, 132. CIPPEC.
- Dogan, M. & Pahre, R. (1993). *Las nuevas ciencias sociales: La marginalidad creadora*. Grijalbo.
- Escudé, C. (2020). «Una guerra mundial entre el hombre y el bicho ¿Hacia el regreso del Estado de Bienestar?». *La Gaceta*. <https://www.lagaceta.com.ar/nota/846784/la-gaceta-literaria/guerra-mundial-entre-hombre-bicho-hacia-regreso-estado-bienestar.html>
- Estévez, A. (2020). *Un análisis de tipo cualitativo de los primeros efectos del trabajo remoto en la Administración Pública* [teleconferencia]. Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP). <https://www.youtube.com/watch?v=RpPaRfmmROY>
- Fernández Carrasco, M. F. (2020). «Control de la actividad laboral a través de la información tecnológica». *Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla*, 14(45). IUS.
- Ferrel, H. (2000). *Administración pública. Una perspectiva comparada*. Fondo de Cultura Económica.
- Fontaine, G. (2015). *El análisis de políticas públicas. Conceptos, teorías y métodos*. Anthropos.
- García, M. del R., Reyes, J., Antunez, T., Godínez, G. y Silva, A. (2016). «Reforma Laboral en México, ¿solución a la justicia social?». *Revista Iberoamericana de las Ciencias Sociales y Humanísticas*, 5(9).
- García Serrano, A. (2017). *Inteligencia Artificial Fundamentos*. RC Libros.
- Gauriau, R. (2002). «Breve estudo comparado sobre o teletrabalho em França e no Brasil». *Revista eletrônica do Tribunal Regional do Trabalho da 23ª Região*, 3. Tribunal Regional do Trabalho da 23ª Região.



- Ghiotto, L. (2020). «Corona-crisis y libre comercio. O acerca de por qué en épocas de crisis, el libre comercio no se cuestiona». *Pensar la pandemia. Observatorio social del coronavirus*. CLACSO.
- Gialdino, M. (2019). «La ética como fundamento de una epistemología para las ciencias sociales». Vasilachis de Gialdino, I. (coord.), *Estrategias de Investigación Cualitativas II*. Gedisa.
- Giddens, A. (1976). *Política y sociología en Max Weber*. Alianza.
- Giddens, A. (1977). *El capitalismo y la moderna teoría social*. Labor.
- Giddens, A. (1987). *Las nuevas reglas del método sociológico*. Amorrortu.
- Giddens, A. (1995). *La constitución de la Sociedad. Bases para la teoría de la estructuración*. Amorrortu.
- Giddens, A. (1996). *La estructura de clases en las sociedades avanzadas*. Alianza.
- Guerrero, O. (2010). *La administración pública a través de las ciencias sociales*. Fondo de Cultura Económica.
- Habermas, J. (1999). *Problemas de legitimización en el capitalismo tardío*. Amorrortu.
- Haggard, S., & Kaufman, R. (1995). «Estado y reforma económica: la iniciación y consolidación de las políticas de mercado». *Revista Desarrollo Económico*, 139(139).
- Hassenteufel, P. (2010). «Comparación». Bousaguet, L., Jacquot, S. y Ravinet, P. (eds.), *Diccionario de políticas públicas*. Universidad Externado de Colombia.
- Iacoviello, M., y Chudnovsky, M. (2015). «La importancia del servicio civil en el desarrollo de las capacidades estatales en América Latina». *Documento de Trabajo en Investigación Socioeconómica 2015/02*. CAF.
- Iacoviello, M., y Llano, M. (2017). «Confianza mata mérito: el impacto de la concentración de poder presidencial en la gestión de recursos humanos en el Estado argentino». *Temas y Debates*, 33. Universidad Nacional de Rosario.
- Isuani, E. (1991). «Bismarck o Keynes ¿quién es el culpable?: Notas sobre la crisis de acumulación». Isuani, E., Lo Vuolo, R. y Tenti, E. (eds.), *El Estado de Bienestar: crisis de un paradigma*. CIEPP/Miño Dávila.

- Jiménez Bernardino, A. E. (2015). «Análisis comparativo de normativas de teletrabajo en América Latina». *RIDE Revista Iberoamericana para la Investigación y el Desarrollo Educativo*, 4(7).
- Kuhlmann, S., y Wollmann, H. (2014). *Introduction to comparative public administration: administrative systems and reform in Europe*. Edward Elgar Publishing. <https://www.ebooks.com/en-us/209649269/introduction-to-comparative-public-administration/sabine-kuhlmann-hellmut-wollmann/>
- Lakatos, I. (1989). *La metodología de los programas de investigación*. Alianza.
- Lenin. (2000). *¿Qué hacer?* Debarris.
- Lenin. (2007). *El Estado y la revolución*. Longseller.
- Levistky, S. y Zibblatt, D. (2018). *Cómo mueren las democracias*. Ariel.
- Lichtenberger, Y. (2000). «Competencias, organización del trabajo y confrontación social». Neffa, J. (ed.), *Seminario intensivo de investigación «Competencia y calificación: cambios de enfoques sobre el trabajo y nuevos contenidos de negociación»*. PIETTE.
- López, E. (2012). *En clave de emergencia. Economía, política y poder en el mundo: reconfiguraciones*. Centro de la Cooperación y Universidad Nacional de Quilmes.
- Mallimaci, F. (2019). «Epílogo. Investigaciones cualitativas. La relación entre personas y pueblos que se conocen y personas que investigan: la epistemología del sujeto conocido». Vasilachis de Gialdino, I. (coord.) *Estrategias de Investigación Cualitativas II*. Gedisa.
- Maquiavelo, N. (1993). *El príncipe*. Tecnos.
- Mella Méndez, L. (2017). «La configuración del trabajo remoto en el Derecho portugués: algunas reflexiones al hilo del ordenamiento español. Los actuales cambios sociales y laborales». Serrani, L. y Mella Méndez L. (dirs.) *Los actuales cambios sociales y laborales: nuevos retos para el mundo del trabajo. I, Cambios tecnológicos y nuevos retos para el mundo del trabajo: (Portugal, España, Colombia, Italia, Francia)*. Peter Lang.
- Ministerio de Producción y Trabajo. (2019). *Trabajo remoto decente en Argentina*.

- Miziara, R. (2017). «O novo regime jurídico do teletrabalho no Brasil». *Revista eletrônica do Tribunal Regional do Trabalho da 9a Região*, 7 (62).
- Morín, E. (1990). *Introducción al pensamiento complejo*. Gedisa.
- Morín, E. (2012). *Para Salir del siglo XX*. Kairós.
- Morin, E., Ciurana, E. y Motta, R. (2006). *Educación en la era planetaria*. Gedisa.
- Motta, R. (2003). «La impertinencia de los conocimientos en la era de hierro planetaria». *Revista Sinéctica*, 22.
- Motta, R. (2020). Editorial. *Revista Complejidad*, 36.
- Motta, R. y Azar, G. (2012). «Repensar las Competencias y las Habilidades para el Siglo XXI». *Revista Complejidad*, 15.
- O'Donnell, G. (1985). «Apuntes para una teoría del Estado». Oszlak, O. (comp.) *Teoría de la burocracia estatal*. Paidós.
- O'Donnell, G. (2010) *Democracia, agencia y estado. Teoría con intensidad comparativa*. Prometeo.
- Offe, C. (1990). *Contradicciones en el Estado de Bienestar*. Alianza Editorial.
- Organización Internacional del Trabajo. (2011). *Manual de buenas prácticas en trabajo remoto*.
- Oszlak, O. (1985). «Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal». Oszlak, O. (comp.) *Teoría de la burocracia estatal*. Paidós.
- Oszlak, O. (2012). *La formación del Estado argentino: Orden, progreso y organización nacional*. Ariel.
- Oszlak, O. (2013). «Estado abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública». XVIII Congreso Internacional del CLAD sobre reforma del Estado y de las Administración Pública. <https://cladista.clad.org/bitstream/handle/123456789/7500/0075035.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Oszlak, O. (2020a). «El Estado después de la pandemia del COVID-19». *Cuadernos del INAP. CUIINAP*, 1(11).
- Oszlak, O. (2020b). «El Covid-19 como test de un futuro incierto». *La Nación*. <https://www.lanacion.com.ar/opinion/columnistas/el-covid-19-como-test-futuro-incierto-nid2370620?fbclid=IwAR2wR9xTRIk3fEm1g3HBMvvLp-hd-ih6P4jS0m4kCd0Iz72jQwDWRQsVcDB8>
- Oszlak, O. (2020c). *El Estado en la era exponencial*. INAP-CLAD-CEDES.

- Otarão, P. (2018). «Teletrabalho no Brasil: o “avanço” trazido pela reforma trabalhista». *Consultor Trabalhista*. <https://consultortrabalhista.com/colunistas/teletrabalho-no-brasil-o-avanco-trazido-pela-reforma-trabalhista/>
- Parsons, W. (2007). *Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de política pública*. FLACSO-Miño Dávila.
- Piovani, J. I., y Krawczyk, N. (2017). «Los estudios comparativos: algunas notas históricas, epistemológicas y metodológicas». *Educação & Realidade*, 42(3).
- Pipitone, U. (1988). *El capitalismo que cambia: industria, trabajo y estado en medio de la crisis*. Ediciones Era.
- Prigogine, I. (1999). *Las leyes de caos*. Crítica.
- Ramió Matas, C. (2017). *La Administración pública del futuro (horizonte 2050). Instituciones, política, mercado y sociedad de la innovación*. Tecnos.
- Ramió Matas, C. (2019). *Inteligencia artificial y Administración pública. Robots y humanos compartiendo el servicio público*. Libros de la Catarata.
- Ramió, C. y Salvador, M. (2018). *La nueva gestión del empleo público. Recursos humanos e innovación de la Administración*. Ediciones Tibidabo.
- Ramonet, I. (2020). «Coronavirus: la pandemia y el sistema mundo». *Página 12*. [https://www.pagina12.com.ar/262989-coronavirus-la-pandemia-y-el-sistemamundo?fbclid=IwAR11LkSrt8geUdiVs\\_ccURQxWYDNbXpzd9hAObFMmT7XCy6EiGGIPRTA\\_jY](https://www.pagina12.com.ar/262989-coronavirus-la-pandemia-y-el-sistemamundo?fbclid=IwAR11LkSrt8geUdiVs_ccURQxWYDNbXpzd9hAObFMmT7XCy6EiGGIPRTA_jY)
- Rebón, J. (2020). «La no linealidad del cambio social». *El futuro después del Covid-19*. Programa Argentina Futura.
- Ribeiro, A. (1999). *Teletrabalho na Sociedade da Informação Brasileira*. Centro Universitário das Faculdades Metropolitanas Unidas. <http://www.sobratt.org.br/index.php/o-trabalho-em-qualquer-lugar-e-a-qualquer-hora/>
- Rolón Nieto, F., y Sánchez Barboza, S. (2018). *El trabajo remoto: ¿una opción laboral acorde con las tendencias y exigencias del mercado o una figura con vacíos legislativos?* Dictamen Libre. <https://doi.org/10.18041/2619-4244/dl.22.5030>
- Roseth, B., Reyes, A., y Santiso, C. (2018). *El fin del trámite eterno*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Roth-Deubel, A. N. (2007). «Enfoques y teorías para el análisis de políticas públicas, cambio de la acción pública y transformaciones del Estado». Cuervo, J. I., Jolly,

- J.-F. y Roth-Deubel, A. N. (eds.) *Ensayos sobre políticas públicas*. Universidad Externado de Colombia.
- Sabaté, F. y Vaca, P. (2020). «Evidencia científica y política públicas en la pandemia». *Revista Mestiza*. <https://revistamestiza.unaj.edu.ar/evidencia-cientifica-y-politicas-publicas-en-la-pandemia/>
- Sadin, É. (2019). «La inteligencia artificial el superyó del siglo XXI». *Revista Nueva Sociedad*, 279.
- Salama, P. (2018). «Nuevas tecnologías: ¿bipolarización de empleos e ingresos del trabajo?» *Revista Latinoamericana de Economía*, 49(195).
- Sartori, G. (1991). «Comparación y método comparado». Sartori, G. y Morlino, L. (eds.) *La comparación en las ciencias sociales*. Alianza Editorial.
- Sautú, R. (2005). *Todo es teoría: objetivos y métodos de investigación*. Lumiere.
- Scasserra, S. (2019). «El despotismo de los algoritmos». *Revista Nueva Sociedad*, 279.
- Schuster, F. (2000). «Teoría y método de la ciencia política en el contexto de la filosofía de las ciencias posempíricas». *Revista PostData*, 6.
- Schwab, K. (2016). *La cuarta revolución industrial*. Debate.
- Skocpol, T. (1989). «El Estado regresa al primer plano: Estrategias de análisis en la investigación actual». *Revista Zona abierta*, 34.
- Vasilachis, I. (2007). «El aporte de la epistemología del sujeto conocido al estudio cualitativo de las situaciones de pobreza, de la identidad y de las representaciones sociales». *Revista Forum: Qualitative Social Research*, 8(3).
- Ventura, D. (2017). «El fenómeno del trabajo remoto en Uruguay». XVI Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales-Udelar.
- Villalba Sánchez, A. (2017). «El teletrabajo en las Administraciones Públicas». *Lan Harremanak: Revista de Relaciones Laborales*, 36.
- Weber, M. (1977). *¿Qué es la burocracia?* La Pléyade.
- Weber, M. (1984). *Economía y sociedad*. Fondo de Cultura Económica.
- Welp, Y. (2008). «América Latina en la era del gobierno electrónico. Análisis de la introducción de nuevas tecnologías para la mejora de la democracia y el gobierno». *Revista Reforma y Democracia*, 41.
- Wilder, M. (2017). «Comparative Public Policy: Origins, Themes. New Directions». *Policy Studies Journal*, 45.

- Wilson, W. (1887). «The Study of Administration». *Political Science Quarterly*, 2(2).
- Wright Mills, C. (1985). *La imaginación sociológica*. Fondo de Cultura Económica.
- Zelaya, O. (2020). *Centroamérica: ¿Cuál es la situación de los contratos de trabajo y el COVID-19?* Central-Law. <http://www.central-law.com/es/cual-es-la-situacion-de-los-contratos-de-trabajo-y-el-covid-19/>
- Zarazaga, R. (2020). «En el conurbano se palpa el miedo al virus, pero también el hambre». *La Nación*.



## **CUINAP | Argentina, Cuadernos del INAP**

Año 1 – N.º 32 – 2020

### **Instituto Nacional de la Administración Pública**

Av. Roque Sáenz Peña 511, Ciudad Autónoma de Buenos Aires,  
CPA C1035AAA, Argentina.

Tel. 4343 9001 – [cuinap@jefatura.gob.ar](mailto:cuinap@jefatura.gob.ar)

**ISSN 2683-9644**

### **Editor responsable**

Alejandro M. Estévez

### **Idea original**

Carlos Desbouts

### **Edición/corrección**

Pablo Bulcourf

### **Arte de tapa**

Roxana Pierrri

Federico Cannone

### **Diagramación**

Edwin Mac Donald

Las ideas y planteamientos contenidos en la presente edición son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no comprometen la posición oficial del INAP.

INAP no asume responsabilidad por la continuidad o exactitud de los URL de páginas web externas o de terceros referidas en esta publicación y no garantiza que el contenido de esas páginas web sea, o continúe siendo, exacta o apropiada.

Los Cuadernos del INAP y su contenido se brindan bajo una Licencia Creative Commons Atribución-No Comercial 2.5 Argentina. Es posible copiar, comunicar y distribuir públicamente su contenido siempre que se cite a los autores individuales y el nombre de esta publicación, así como la institución editorial.

El contenido de los Cuadernos del INAP no puede utilizarse con fines comerciales.

Esta publicación se encuentra disponible en forma libre y gratuita en:

**[publicaciones.inap.gob.ar](http://publicaciones.inap.gob.ar)**

Septiembre 2020





Secretaría de  
Gestión y Empleo Público



Jefatura de  
Gabinete de Ministros  
Argentina