



Teletrabajo como modelo de política *Top-Down*: estrategia de institucionalización*

Telecommuting as Top-Down policy model: institutionalization strategy

DIANA MILEC CIFUENTES LEITON¹

Clasificación COLCIENCIAS-PUBLINDEX: Artículo de Reflexión

Recibido: 21/02/2018

Revisado: 23/04/2018

Aceptado: 1/06/2018

Resumen

En este artículo se presenta la naturaleza del teletrabajo en Colombia, una estrategia gubernamental de una sola dirección, a saber, gobierno-ciudadanía. Para desarrollar la idea principal de este artículo, en primer lugar, se define lo que se entiende por teletrabajo, política top-down e institucionalización; en segundo lugar, se presenta la versión del gobierno sobre el teletrabajo en relación con el trabajador, extraídos del trabajo investigación macro que sustenta este artículo; y finalmente, se analiza y concluye que el teletrabajo en la realidad colombiana se enmarca bajo concepciones económicas que reconocen solo a algunos de los actores o agentes de la sociedad, en ello se aloja la paradoja del bien social.

El teletrabajo es una forma de organizar el trabajo, que utiliza las Tics como soporte, la información como elemento de gestión laboral, elementos que permiten que la distancia del centro físico del trabajo. Su fomento se caracteriza como modelo de política top-down, puesto que se observa un diseño dirigido por el gobierno, pero sin interlocución de grupos sociales, lo que a su vez constituye una estrategia de institucionalización para la reproducción de realidades en el mundo del trabajo.

Palabras clave: Teletrabajo, Políticas públicas, Gobierno, Institucionalización, Modelo de política Top Down.

Abstract

This article presents the nature of telecommuting in Colombia, a one-way government strategy, namely, government-citizenship. To develop the main idea of this article, first, it defines what is meant by telecommuting, top-down policy and institutionalization; Second, it shows the results of the government's version about telecommuting in relation to the worker; And finally, it is analyzed and concluded that telecommuting in the Colombian reality is framed under economic conceptions that recognize only some of the actors or agents of society, in it resides the paradox of social good.

Telecommuting is a way of organizing work, which uses the information and communication technologies (ICTs) as support, information as an element of labor management, elements that allow distance from the physical center of work. Its promotion is characterized as a top-down policy model, since it is a design government-led, but without interlocution of social groups, which in turn constitutes a strategy of institutionalization for the reproduction of realities in the world of work.

Keywords: Telecommuting, Public policies, Government, Institutionalization, Top-Down policy model.

* Este artículo surge de la investigación de maestría denominada "Caracterización del teletrabajo desde versiones de integrantes del gobierno, empleadores y teletrabajadores: una aproximación psicosocial". Elaborado por la autora del artículo para optar al título de Magister en Psicología. Universidad del Valle, Instituto de Psicología. 2016.

¹ Docente auxiliar, Departamento de Administración y Organizaciones, Facultad de Ciencias de la Administración, Universidad del Valle, Cali, Colombia. Psicóloga, Universidad del Valle, Colombia, Magister en Psicología, Universidad del Valle, Colombia. Investigadora, Grupo de Investigación "Gestión y Políticas Públicas" Categoría A Colciencias, Investigadora, Grupo de Investigación "Psicología organizacional y del trabajo" Categoría A Colciencias, Universidad del Valle. e-mail: diana.milec.cifuentes@correounivalle.edu.co

Introducción

Las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) en la actualidad son mediadoras en las relaciones sociales y laborales, se han tornado una necesidad en nuestra cotidianidad para la resolución constante de problemas de cualquier magnitud y envergadura. Es en este contexto donde se imbrica una forma de organizar el trabajo, de orden global denominada el teletrabajo.

En Colombia el teletrabajo entró en la agenda pública en 2008, cuando oficialmente el Congreso de la República dictó la Ley 1221 de 2008 que lo promueve y regula “como un instrumento de generación de empleo y autoempleo” (p. 1), así en dicho documento se reconocen algunas de las modalidades de trabajo en relación de dependencia con las que se puede teletrabajar, pero se queda entonces sin cobijar el teletrabajo en una relación contractual de trabajo independiente. En dicho documento, se reconoce también la tipología del teletrabajo por el tiempo invertido en días y el espacio físico concreto en el que se pueden realizar las jornadas de trabajo, por lo tanto, otras cantidades de tiempo invertido se quedan por fuera del abrigo de la Ley, así como las espacialidades no territoriales a las que se accede cuando las TIC son el soporte del trabajo.

En esta Ley, el gobierno nacional señala claramente las entidades y organismos que deberán apoyar el diseño de la “política pública de fomento al teletrabajo”, aclara que este documento deberá ser específico en los componentes de “Infraestructura de telecomunicaciones, Acceso a equipos de computación, Aplicaciones y contenidos, Divulgación y mercadeo, Capacitación, Incentivos y Evaluación permanente y formulación de correctivos cuando su desarrollo lo requiera” (p. 2), pues bien, se deja de lado entidades, grupos y organismos que coadyuvan a la regulación como lo son los sindicatos de trabajadores, ARL, universidades, entre otros, de esta manera los componentes se ampliarían a reconocer a quiénes hacen parte de dicha dinámica de trabajo. Así pues se crearía una Red de fomento al Teletrabajo sesgada con la participación de

solo algunos de los actores, incluyendo el sector empresarial privado.

Se desarrolla en esta Ley, el principio de inclusión a población vulnerable, la premisa que subyace a esta intención es la accesibilidad de un trabajo que tiene como soporte la internet y que las personas tienen ya a disposición fácilmente. Aclaran que las garantías laborales no deberán ir en contra de lo estipulado en Colombia desde el trabajo digno contemplado en Código Sustantivo del Trabajo y de la Seguridad Social y otras reglamentaciones previas. Finalmente, se obliga al empleador a reportar al gobierno el ingreso a su empresa de trabajadores bajo esta forma de organizar el trabajo. Estas últimas cuestiones se reglamentan en el 2012, mediante el Decreto 884, con el que “se regulan las condiciones laborales especiales que regirán las relaciones entre empleadores y teletrabajadores” (p. 1).

El gobierno, como se observa, se ha encargado de diseñar en la agenda una estrategia de fomento del teletrabajo que pretende ser incluyente y respetuosa de los derechos del trabajador; desde el plano formal y legal es pues un tema medianamente bien pensado, por lo menos, bien intencionado, sin embargo, desde lo real, es una estrategia que carece de sentido cuando se halla que no se reconoce lo que en realidad es el teletrabajo para quienes deben desarrollarlo y para quienes hacen parte del entorno del trabajador. Esto se encuentra al plantear el objetivo de la investigación: identificar las características del teletrabajo según las versiones de integrantes del gobierno, empleadores y teletrabajadores, desde una lectura psicosocial.

Continuando con el hallazgo con el discurso del gobierno, se afirma que este hecho fáctico de “omisión” hace que el movimiento del organismo público, del gobierno propiamente dicho, sea leído como una dinámica de institucionalización de una forma de organizar el trabajo que por naturaleza es flexible, pero que significa para el gobierno y sus indicadores de gestión una buena manera de alinearse y cumplir con el Plan de Desarrollo planteado por dos periodos administrativos. Es pues la oportunidad para apropiarse

de una forma que tuvo el trabajador para escapar de la realidad laboral cotidiana, para liberarse de algunas lógicas empresariales.

Lo discutible de esta lógica de institucionalización (como la llamaría De Certau, 2000), es la posición que ocupa el tomador de decisiones y en la que se ubica a quien hace parte de la cotidianidad del teletrabajo. Además de las justificaciones que construyen la dinámica de construcción de la política, con la que se crean roles en la vida cotidiana y una tradición legitimada en un universo simbólico del cómo son (o deberían ser) las interacciones sociales. Se trata de la relación que existe en el pensamiento y la realidad subyacente (Scheler, citado por Berger y Luckmann, 1999). Se plantea entonces en este documento dicho proceso de institucionalización mientras se pone en cuestión la vía *top-down* para el ejercicio de política pública.

El campo de estudio del teletrabajo en Colombia se presenta con grandes retos para las ciencias sociales, especialmente para la psicología organizacional y del trabajo. Como se podrá observar, su desarrollo se encuentra en el marco legal, en la implementación de las directrices derivadas de este y el en diseño de políticas que fomenten esta forma de organización laboral en el país. El tema logró que el legislador lo tuviera en cuenta para así tener un respaldo jurídico, esto obedece primero a que el teletrabajo es una tendencia mundial y a que su implementación tendría implicaciones socioeconómicas positivas para el país, segundo, el acceso a internet y a artefactos tecnológicos en el país ha aumentado en las últimas dos décadas.

¿Qué es el teletrabajo?

El término “teletrabajo” ha sido definido de diferentes maneras por diversas entidades y organismos. En Colombia Teletrabajo ha sido definido en la Ley 1221 de 2008 como:

Una forma de organización laboral, que consiste en el desempeño de actividades remunera-

das o prestación de servicios a terceros utilizando como soporte las tecnologías de la información y la comunicación— TIC para el contacto entre el trabajador y la empresa, sin requerirse la presencia física del trabajador en un sitio específico de trabajo. (Ley 1221 de 2008 p.1)

El decreto 884 de 2012, que reglamenta la ley anterior, lo define como:

Una forma de organización laboral, que se efectúa en el marco de un contrato de trabajo o de una relación laboral dependiente, que consiste en el desempeño de actividades remuneradas utilizando como soporte las tecnologías de la información y la comunicación -TIC- para el contacto entre el trabajador y empleador sin requerirse la presencia física del trabajador en un sitio específico de trabajo (p.1).

Las diferencias entre ambas definiciones residen en el reconocimiento de la modalidad de contratación que el Estado reconoce cuando habla de teletrabajo; en la Ley se reconoce que puede presentarse en una relación dependiente o independiente respecto del empleador, mientras que habla sobre el teletrabajo solo en la relación de dependencia. La semejanza se encuentra en que primero, existe una distancia del centro principal de operaciones (empresa) y segundo, existe la mediación de las TIC para realizar el trabajo.

Estas definiciones, que se destacan desde la visión colombiana y su normatividad, no difieren mucho de las definiciones dadas por otros autores en diferentes latitudes como Argentina, Brasil, España, etc. Sin embargo, autores como Buira (2012) enfatiza que la distancia como:

...característica del teletrabajo hace que se diferencie de otros tipos de trabajo virtual (e-trabajo) en los que el trabajador no puede retirarse o distanciarse del centro de trabajo, a pesar que necesite equipos informáticos y de comunicaciones para realizar su actividad laboral¹ (Cifuentes, 2016 p. 59).

Bustos (2012), muestra que una característica del teletrabajo que subyace cuando se habla de las TIC, es el manejo de información en la actividad laboral, ella la denomina como “materia prima” en el teletrabajo.

A partir de lo anterior en este artículo se entiende el teletrabajo como una forma de organi-

¹ Buira (2012) ejemplifica con un controlador aéreo, quien necesita la informática y las comunicaciones como base de su trabajo, pero no puede realizar su trabajo desde un lugar que no sea el aeropuerto.

zar las actividades laborales, a distancia del centro físico de trabajo, y que tiene la internet como soporte para la gestión laboral pues de un lado, articula la infraestructura física necesaria para el trabajo y de otro lado transporta el principal insumo de trabajo: la información.

Organizar el trabajo teniendo en cuenta la distancia, pone de manifiesto la noción “espacialidad”, que según Chanlat (1994), remite a lugares que constituyen la geografía personal y social de los individuos. Por un lado, “espacio” en el estricto significado de la palabra es territorialidad (espacio físico), en este caso, el lugar donde se realiza la actividad de trabajar², y por otro lado, al espacio virtual o digital que permite el flujo de información, organizado así para trabajar y permitir la existencia misma del rol de trabajador.

Malvezzi (1998) menciona que, en el contexto globalizado, la distancia se acorta por el poder de las “infovías electrónicas” que permiten que eventos distantes (personas, información, entre otros) viajen para interactuar como si estuvieran cerca físicamente; en este sentido, el lugar, afirma el autor, se comprime para existir en dimensiones “despreciables”, así existe “la posibilidad de transformar diversos aspectos de la realidad en información, para poder manejarla como tal” (p. 9). En este mismo contexto, el tiempo se presenta como un elemento fundamental de análisis. Según Malvezzi (1998), el tiempo es comprimido -al igual que el espacio- por el hecho de poder acceder, procesar y enviar datos más rápido, sin tener la necesidad de desplazarse físicamente o de tener contacto físico para lograr que el dato llegue a su destino.

Según Iparraguirre y Ardenghi (2003) la temporalidad es la noción de tiempo que tiene el individuo, derivada de la experiencia del tiempo mismo -es decir, no es una experiencia *a priori*³- y situada en un contexto socio-histórico identificable. Como noción, fue estudiada por Heidegger en 1927 en su obra “el ser y el tiempo”, en ella el autor piensa el ser y su relación con el

tiempo tratando de comprender la existencia, el “ser ahí” (“poder ser”). La temporalidad explica el dinamismo del “ser ahí” y la posibilidad de “ser en el mundo”, se emplea tiempo para comprender la proyección del sentido de ser, pero temporalidad y tiempo son nociones diferentes. El tiempo es el “*aspecto fenoménico que revisita la temporalidad*” (Heidegger, 2008 p257), la temporalidad del “ser ahí” desarrolla el “contar el tiempo”, resulta de la experiencia del tiempo y su comprensión.

Lo anterior indica que la espacialidad y la temporalidad, al alterarse con las tecnologías de la información, se convierten en categorías básicas (por estar en la base) inherentes al teletrabajo y con ello de la experiencia humana en el contexto de la globalización, en este sentido se proponen en esta investigación como aspectos que cualifican el teletrabajo.

En el contexto laboral la comunicación y ejecución de aplicaciones de forma remota en ambientes cliente-servidor y/o cliente-web es posible a través de internet. Se entiende una diferencia no sutil entre “internet” y “web”. En el sentido de Evans (2011), internet es “una capa física o la red compuesta de *switches*, *routers* y otros equipos” (p5) cuya función principal es “transportar información de un punto a otro, de manera veloz, confiable y segura” mientras que la web es “una capa de aplicaciones que opera sobre la superficie de Internet” (p5) cuya función principal es “proporcionar una interfaz que permite utilizar la información que fluye a través de Internet” (p5). Por lo anterior, se especifica que internet (con los artefactos que lo posibilitan) se presenta como soporte en la dinámica trabajo-trabajador.

Otras cuestiones que, a partir de esta investigación se pueden contextualizar cuando se habla de teletrabajo se relacionan con ¿Dónde se realiza el trabajo? ¿Cuánto tiempo se dedica al trabajo? ¿Cuál es la forma comunicativa en el trabajo? ¿Qué tipo de vínculo contractual se establece?

² En la época industrial este espacio estaba claramente definido y situado, era la fábrica (o empresa), en la actualidad por la cualidad de trabajo a distancia pueden ser otros espacios, el más común reportado por la literatura es la casa, pero centros comerciales, centros de telecomunicaciones, entre otros, también hacen parte.

³ Lo mismo sucede con la espacialidad.

Tabla 1. Tipologías de teletrabajo

¿Dónde se realiza el trabajo?	¿Cuánto tiempo se dedica al trabajo?	¿Cuál es la forma comunicativa en el trabajo?	¿Qué tipo de vínculo contractual se establece?
Teletrabajador autónomo: desde el domicilio del trabajador, en la mayoría se deben cumplir con reuniones en la sede de la organización, según programación (Yacopino, 2013; Libro Blanco del Teletrabajo, 2013; Saco, 2006; Gallusser, 2005; Ochoa, sf; Ley 1221/2008).	Teletrabajadores marginales: la frecuencia o la regularidad es insuficiente para que el teletrabajo se convierta en un aspecto rutinario de su forma de trabajar (Yacopino, 2013).	“Online”: hace uso de las telecomunicaciones para recoger las especificaciones de la actividad productiva al tiempo que la empresa monitorea su conexión (Yacopino, 2013).	Teletrabajo en relación de dependencia (tipo empleo): Prestación personal del servicio, remuneración y subordinación.
Teletrabajador móvil o itinerante: desde dispositivos móviles, sin tener un lugar físico definido para la actividad productiva (Yacopino, 2013; Libro Blanco del Teletrabajo, 2013; Saco, 2006; Ochoa, sf; Ley 1221/2008).	Teletrabajadores sustanciales: teletrabajo es regular y frecuente, por lo cual se ha convertido en un aspecto rutinario de su forma de trabajar. Las oficinas de la empresa se siguen considerando como el lugar de trabajo principal, pero también se ha creado una rutina de trabajo en casa (Yacopino, 2013)	“Offline”: desarrolla su actividad sin enlace informático directo con la computadora central de la empresa, en un momento acordado hará llegar el producto o los datos de la actividad productiva a la empresa (Yacopino, 2013).	Teletrabajo independiente: el trabajo es realizado por cuenta propia, las herramientas de trabajo son del trabajador, el producto del trabajo es directamente para el público, el horario de trabajo es establecido por el trabajador.
Teletrabajador suplementario: distintos días de la semana entre la empresa y la casa del trabajador (Libro Blanco del Teletrabajo, 2013; Gallusser, 2005; Ochoa, sf; Ley 1221/2008)	Teletrabajadores primarios: Son teletrabajadores full-time para quienes el teletrabajo se ha convertido en su única forma laboral (Yacopino, 2013).		
Telecentro: espacios dotados de TIC, muebles y enseres para que cualquier teletrabajador realice su trabajo (Yacopino, 2013)			

Fuente: Cifuentes (2016 p. 62).

(Tabla 1), al resolver estas preguntas se caracteriza el teletrabajo como forma organizativa, en mundo global con dinámicas de búsqueda de flexibilidad.

¿Qué se entiende por políticas públicas?

La ciencia de las políticas públicas es un campo académico que emerge en los Estados Unidos en 1952 cuando Lasswell escribe el primer tratado sobre política pública que abordó la temática (*public policy*). Centrada en la relación Estado-nación y la mejora de respuesta del Estado a las demandas y requerimientos de la sociedad. Trajo discusiones y debates permanentes frente al gasto público y al tipo de leyes que resuelven los problemas desde el poder ejecutivo. Como campo disciplinar puede ser más o menos restringido, según el punto de vista de la escuela o paradigma teórico que la interprete. Wildavsky

es el principal autor de la teoría de la implementación de las políticas públicas, para él la política pública tiene como objetivo metas externas a la acción gubernamental es por ello que la administración pública no es sinónimo de políticas públicas. Hecko y Wildavsky (1975) la definen como “*Acción gubernamental dirigida hacia el logro de objetivos fuera de ella misma*” (pxv). En la definición de políticas públicas es muy común señalar que la acción de gobierno es con un propósito o meta, aparece la relación medios fines, el gobierno es el medio y existirían objetivos de la política.

Peters (1982) la define como “*Conjunto de las actividades de las instituciones del gobierno, actuando directamente o a través de agentes, dirigidos a tener una influencia determinada sobre la vida de los ciudadanos*” (Citado por Pallares, 1988 p142), esta definición se diferencia de la anterior en el reconocimiento que el gobier-

no puede actuar directa o indirectamente en las cuestiones de políticas públicas.

Meny y Thoenig (1992) la definen como “*la acción de las autoridades públicas en el seno de una sociedad son las políticas públicas*” (p9), “*programa de acción de una autoridad pública*” (p9). A partir de esta definición se puede decir que el objetivo de la ciencia política es el estudio del poder en la sociedad, mientras la política pública se plantea qué hacer con el poder del Estado desde el punto de vista programático, no desde el punto de vista de conservación del poder.

Según Muller y Surel (1998) “*es el proceso por el cual se elaboran y se implementan programas de acción pública, es decir dispositivos político administrativos coordinados a través de objetivos explícitos*” (p13). Según Salazar (1995) “*Son el conjunto de sucesivas respuestas del Estado frente a situaciones consideradas socialmente como problemáticas*” (p67). Visión clásica que considera la perspectiva de Lasswell. Para Vargas (1999) “*es el conjunto de sucesivas iniciativas, decisiones y acciones del Régimen político frente a situaciones socialmente problemáticas y que buscan la resolución de las mismas o llevarlas a niveles manejables*” (p57). Este un tema que acude al incrementalismo o al hacer manejable los problemas sociales.

Finalmente, para Roth (2006) “*Es un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables y por medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de los actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática*” (p27). Esta es la concepción de política pública con la que se trabaja en este artículo, de esta manera se analiza lo que el Estado considera “deseable” en sus objetivos, los medios y acciones que usa y los resultados que ello conlleva.

En este mismo sentido, se expresa que Lowi (1972) realizó una clasificación de política pública que es muy utilizada para el análisis de política pública, este autor dice que éstas pueden ser

hegemónicas o *top-down* (de arriba-abajo), que se definen como la implementación de una decisión por las unidades administrativas correspondientes, cuando estas pudieron no ser partícipes en el diseño de dicha decisión. Es decir, que se torna en forma de órdenes desde escalones superiores en la línea jerárquica organizacional. Lo contrario serían las políticas *bottom up* (de abajo-arriba) transaccionales o negociadas por intereses, en donde el centro de la política es la evaluación, y no quién la diseña. Estas son las dinámicas de análisis de política que se articulan al análisis del teletrabajo en este artículo.

¿Qué se entiende por institucionalización?

Para Berger y Luckmann (1999), la institucionalización se relaciona con procesos de habituación y tipificación, es decir, con procesos de repetición que son reconocidos y ejecutados en una sociedad sin detenimiento de su origen. Según estos autores, “toda actividad humana está sujeta a la habituación” (p.74), por lo que “Todo acto que se repite con frecuencia, crea una pauta que luego puede reproducirse con economía de esfuerzos y que *ipso facto* es aprehendida como pauta para el que la ejecuta» (Berger y Luckmann, 1999 p. 74). Esta aprehensión es importante en el proceso de institucionalización porque significa la interiorización de una pauta de actuación en una persona sin que esta haya participado en el proceso de tipificación, además de la certeza que esta pauta puede ejecutarse de nuevo. Psicológicamente, aclaran Berger y Luckmann (1999), el proceso de habituación restringe las opciones posibles en una realidad compleja como la nuestra, así no habrá necesidad de volver a pensar cuestiones a las que ya nos habituamos. Esta restricción y conducción a la acción, muestra que la institucionalización tiene un carácter controlador, es decir, cuando una actividad humana ha sido institucionalizada, es ya una acción humana sometida al control social.

En este sentido, desde De Certau (2000), la institucionalización sería una estrategia, solo po-

sible cuando existe “un sujeto de voluntad y de poder susceptible de aislarse de “un ambiente” (p. XLIX), calculando lo que puede hacer con lo que pasa en dicho ambiente; ejemplifica este proceso claramente con la forma de actuar desde la racionalidad científica, económica y, para lo que nos convoca en este artículo, la racionalidad política.

La institucionalización es un proceso mediante el cual se objetivan situaciones en el mundo social, y estas se incorporan en las dinámicas de los ciudadanos de un país por una vía jurídico-legal. Implica el reconocer que existe una realidad objetiva que crea otras realidades aceptadas como independientes de nuestra voluntad y pueden llegar a ser únicas. Como correlato de la acción de las instituciones permite la extensión e imposición hacia las conductas de los individuos (Berger y Luckmann, 1999), es pues un ejercicio de poder (Foucault, 1976) que puede ser sutil, pero que nos ubica en un mundo con dinámicas sociales complejas.

La institucionalización se trata entonces de un proceso preformativo, en este caso, desde el Estado en acción, o como lo menciona Araujo (2009) un proceso que contribuye “a la conformación de las figuras ideales sociales que desde el Estado se ofrecen a los individuos, participando así en la definición del modelo de sujeto social legítimo y deseable” (p. 13). Los documentos escritos desde la dimensión jurídica son una forma de la objetivación de las prácticas del teletrabajo, desde los cuales se puede anticipar incorporación de usos y costumbres en el mundo del trabajo, con una forma de organización laboral que en Colombia se relaciona con la disminución del índice de desempleo. Aunque Araujo (2009) es clara cuando menciona que no se trata del escrito en sí, si no de los procesos de recepción de dichos textos de acuerdo con el contexto que los recibe.

Finalmente, se puede decir, de la mano de O'Donnell (2004), que la institucionalización debe

extenderse como un proceso de reconocimiento de los actores que hacen parte de una dinámica en cualquier sector, en una relación de equilibrio del poder. Para este autor la institucionalización es entonces significado de “supremacía de la coerción” (p. 18). Para Zamorano (2010) esta supremacía estaría revaluada, puesto que se trata ya de una visión clásica del Estado, que ya no existe pues la relación Estado-nación ha sido reemplazada por dinámicas en donde diferentes grupos hacen parte de las labores del Estado moderno, tejiendo relaciones específicas como Estado-mercado, Estado-individuo, etc. No se trata entonces, solamente, de una supremacía sino de una objetivación de una expectativa de un orden social diferenciado por la necesidad de la convivencia humana o “despersonalización de lo personalizado” (p. 900).

Unidireccionalidad como accionar en el teletrabajo

El gobierno concibe el teletrabajo como una “tecnología, más allá del *hic et nunc*” (Isla, 2015)⁴, con la que el país puede alcanzar inserción en dinámicas de mercado globales. El significado del teletrabajo –como forma de organizar el trabajo– para el gobierno⁵, se relaciona con implicaciones económicas y jurídicas, que se valoran porque representan ventaja en productividad y competitividad, además de rentabilidad para las organizaciones empresariales del país; significa el reto de “sostenibilidad” del trabajador, es decir, el surgimiento de una cualidad que el trabajador actual debe poseer para mantenerse en el mercado laboral, para uno de los integrantes del gobierno “En sí el significado del teletrabajo, ya sea por prestación de servicios o como empleado, es realizar el trabajo mediado por la tecnología”.

El gobierno considera que, en el teletrabajo, como actividad basada en las TIC, existe la posibilidad y la necesidad, por parte del empleador, de control del trabajador a través de las tecno-

⁴ Conversación personal, Universidad del Valle, 2015.

⁵ Por ello se precisa que el lector acuda a ellos *in extenso* para profundizar, puesto que aquí se tocarán los puntos más relevantes.

logías de información, teniendo esta premisa el sustrato de la “deshonestidad” latente por parte del empleado en la relación laboral. Se evidencia una idea de interacción social y de concepción clásica del trabajo, para una forma de organizar el trabajo que ya no es clásica. De otro lado, uno de los entrevistados menciona “con el teletrabajo te puedes aislar totalmente y perder toda esa interacción que tienes con la gente, por ello, lo más recomendable es tener un balance y poder ir unos días a la oficina y otros días quedarte en casa (teletrabajo suplementario)”, con lo que el gobierno reconoce que, las relaciones familiares tienen riesgo de lesionarse ante el hecho de que el trabajador no conozca cómo administrar la estancia en internet y el uso de las TIC, lo que pone en evidencia el conocimiento que tiene el gobierno de las características del teletrabajo como trabajo flexible. Pero esta cuestión no es susceptible de norma, quedando como responsabilidad individual.

El éxito del teletrabajo, según el gobierno, está dado en la medida que en la relación empleado-empleador exista confianza, es decir, que tanto jefe como empleado sepan que los une únicamente la producción. Este “pre-texto” de encuentro hace, según el gobierno, que todo sea más fácil para las partes pues habrá mayor concentración del trabajador, no habrá mucha papejería, habrá menor atención a cuestiones externas al trabajo como “contestar una llamada”, se dedicará mayor tiempo a la familia y vecinos. Lo que hace que el gobierno caracterice al teletrabajo como “libertad”, autonomía en la toma de decisiones y mayor número de contactos, así como tiempo.

De otra parte, la “casa” es el único lugar que el gobierno reconoce en la dinámica del teletrabajo. Un lugar físico al que acude el trabajador para trabajar, pero desconoce jurídicamente, otros lugares físicos donde este puede realizarse (Tabla 1). Estar en este lugar se convierte en un elemento discursivo del gobierno para argumentar el equilibrio entre la vida familiar y laboral, discursividad que da por hecho una tensión en

estas dos esferas de la vida del trabajador, una tensión clásica reportada ampliamente por la literatura especializada. Ha de anotarse que, también existe otro lugar para teletrabajar, que no es físico sino virtual, en el que se aloja en realidad la ejecución de funciones laborales, el cual no está regulado⁶, y es en este lugar donde se establecen comunicaciones, funciones y procesos laborales, relaciones, controles, poderes, etc.

Para el gobierno el teletrabajo implica rutinas de manipulación de software, computadoras, internet (esto es precisamente lo que permite trabajar a distancia), para ello se debe contar con competencias tecnológicas, esto comprende la posibilidad de realización de actividades que no son las laborales (como las hogareñas, familiares o de ocio) en el tiempo que está estructurado para ello, al respecto, un entrevistado del gobierno menciona que “Otro tema es la administración del tiempo. Una persona que no está bajo vigilancia de su jefe directo, es decir, es independiente en sus horarios, manejar su tiempo se le convierte en algo muy difícil. Cuando una persona no logra manejar sus horarios puede afectar mucho su desempeño como teletrabajador”. Contribuyendo pues a la revitalización de lo humano del trabajador y su libertad, aunque la forma de gestionar el teletrabajo cuando no se está en la organización exija entonces características como “auto-disciplina”, “auto-regulación” y “trabajo por objetivos”, todas en el marco de una redefinición de prácticas para la producción de bienes inmateriales (Hardt y Negri, 2000).

Finalmente, un entrevistado menciona que “el gobierno propuso la ley, el decreto, la normatividad, en general, y ahora hay que sensibilizar y proyectar al país como pionero en esta modalidad de trabajo, tenemos con qué porque el MinTic (Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones de Colombia) con sus estrategias de cobertura y acceso a las tecnologías y a internet está interviniendo y a un mediano plazo”, lo que indica que el posicionamiento del gobierno considera la regulación del teletrabajo como la promulgación de buenas

⁶ Ni para el teletrabajo, ni para el transporte como en el caso de la movilidad en Uber, por ejemplo.

prácticas que debe procurar el empleador, y también como una estrategia para aportar a la disminución de la tasa de desempleo del país, materializada por el sector empresarial. Se fomenta una forma de organizar el trabajo, que es flexible, y que por ello dará la libertad y la autonomía al trabajador, un sujeto que, como se observó, se concibe sin acción, pero se revitaliza como un objeto de control.

Discusión

Como se observó, el teletrabajo es concebido por el gobierno como una estrategia para una política social, centrada en el mundo del trabajo. Estrategia elaborada por el gobierno y aterrizada a este mundo laboral por las organizaciones empresariales del país. Considera que tiene efectos positivos sobre el trabajador, pues le devuelve la libertad, tanto de decisión como de manejo de su tiempo.

Es una política que incide en la vida cotidiana del trabajador, sin centrar ahí su objetivo. Se trata pues de una realidad que “un otro” ordena, dejando sin margen de decisión a la persona núcleo receptora de la política. La vida cotidiana, afectada por la reglamentación, es, como lo menciona Berger y Luckmann (1999), “la suprema realidad” (p39). Si mediante norma se afecta la vida cotidiana, se afecta la realidad social de la clase trabajadora, en este caso.

El fomento de la política muestra un paisaje de trabajo “ideal” que juega con el anhelo del trabajador de liberarse del yugo de su empleador, como lo menciona uno de los teletrabajadores entrevistados “pero uno también acepta si juega ese juego... Estar en la casa por menos dinero, más horas de trabajo ¿a cambio de qué? De evitar el desgaste del jefe respirando en la nuca, unas por otras...”.

Epistemológicamente, se trata de un discurso propio del Estado moderno, la promesa de la libertad de la modernidad, que desde el arte fue representada por Da Vinci en el “hombre de Vitrubio”. Dicha libertad fue buscada por el trabajador para huir de maltratos, abusos y coerción de parte de su jefe, y fue encontrada con el tele-

trabajo. Pero al ser el teletrabajo normativizado, la empresa -vía gobierno- se apoderó de su dinámica para conducirlo a bien de una economía nacional, misma que arrastra la vida social y psicológica de quien en verdad la vivencia cotidianamente.

Al querer escapar del dominio del jefe y la estructura física de la empresa (tradicional), el trabajador encuentra en el teletrabajo esta “táctica de quiebre” como la llamaría De Certau (2000), que es reconocida por el gobierno y se institucionaliza, con el objetivo de brindarle garantías como trabajador, pero que, por sus omisiones, termina poniendo al estado como verdugo de sus propios ciudadanos.

Si se fomenta una forma de organizar el trabajo que es ideal desde el papel, pero que en la realidad es compleja por su naturaleza flexible, deslocalizada y relocalizada (como lo dirían Hardt y Negri, 2000) estamos pues ante una “zona limitada de significado” (Berger y Luckmann, 1999 p. 43), en la que se desvía la atención de la vida cotidiana y cuando cae el telón los teletrabajadores están solos en una sociedad anónima, en la que la interacción no tiene un “cara a cara”, así lo menciona uno de los teletrabajadores entrevistados “En redes sociales uno puede estar todo el día, comunicándose con las personas en chat, por Skype, pero después cada uno se va por su lado y ¡ya!, y entonces ¿Yo dónde generé redes?...las reales...” . Este anonimato dependerá del grado de experiencia que se tiene con el otro y también de la importancia que el otro represente, esa es una discusión que quizá se impregna del individualismo propio que busca el sistema capitalista en la posmodernidad.

Esta es una manera de ingresar el teletrabajo a un sistema de mercado con el que se generaliza la producción, la mano de obra colombiana tanto interna como externamente. Es una lógica de la acción racional política en la dinámica del gobierno para mantener una economía formal, y con ello, indicadores en la acción social que impactan en el trabajador, pero no por una atmósfera que este haya pensado, sino por una atmósfera que le intoxica.

El modelo de política usado para el teletrabajo es el tradicional, el que ejerce un gobierno estado-céntrico, el modelo *Top-Down*, un esquema de administración pública territorial tradicional en el que lo espacial solo es local, regional, nacional, pero que no se actualiza para reconocer que con la globalización hay otros lugares/espacios sobre los que se debe regular, sobre los que se debe realizar una transformación fáctica, como una dinámica de hechos, capacidades y de potencialidades para que lo geoespacial sustituya la vieja lógica y la vieja arquitectura de subordinación.

Se propone entonces relaciones dialógicas que permitan que el aparato gubernativo no opere desde el desconocimiento, o peor aún, desde la negligencia, sino desde la argumentación del “conocimiento de causa” de un diagnóstico de la situación problemática y su estado deseable. No basta, como lo menciona O'Donnell (2006), con institucionalizar para amparar pues se cae en legalización, sino en comprender para proteger los derechos de los ciudadanos para tener coherencia con principios de democracia, que determinan la existencia de un verdadero *Accountability*. Frente a este punto, también se hace el llamado al reconocimiento de facto del multilateralismo, en la medida en que los tratados internacionales habilitan relaciones laborales (y otras) con las que se podría lesionar a los ciudadanos colombianos, es una geografía más amplia que se relaciona con lo económico, pero también con lo social y laboral específicamente, que aportaría a la política pública en mención.

De la mano de Ramió (2001) se podría decir que la misión los *policy makers* frente al teletrabajo sería buscar el equilibrio entre lo que demanda el Estado y el modelo, este equilibrio no está solo en el burocratismo o en la “nueva” gerencia pública sino en modelos “autóctonos”, como él les llama, que permitan conciliar las necesidades de este Estado con las dimensiones sobre las que quiere trabajar para lograr bienestar en la relación Estado-ciudadano.

Con la promesa de modernización del Estado y sin analizar las formas propias de teletraba-

jar, se entraría en implicaciones que le costarían mucho a la administración pública, puede ser un modelo rentable en términos económicos y vehicularía procesos de competitividad, pero a nivel social podría propiciar la precarización laboral con los coletazos que ya ha traído la tercerización.

Conclusiones

Analizar el proceso de construcción de la política pública de fomento al teletrabajo permite, como lo menciona Roth (2006), comprender el Estado y sus acciones. Centrarse en el mundo del trabajo, en la relación persona-trabajo, permite hacerle “zoom” a hechos concretos de la realidad social intervenidos por las dinámicas de gobiernos y administraciones públicas.

Con la estrategia de institucionalización, se puede decir que la generación de empleo –en sus diferentes formas- es un factor que el gobierno reconoce fundamental en la dinamización de la economía, con lo que en Colombia, para el mediano y largo plazo, se producirán efectos en materia productiva, estrategia que pone de manifiesto el enfoque de política que Mazmanian y Sabatier (1981) denominan *top-down*, pues en la actualidad desde el gobierno se dan lineamientos para responder a las demandas de la sociedad.

Con la estrategia de institucionalización, se puede decir que la generación de empleo –en sus diferentes formas- es un factor que el gobierno reconoce fundamental en la dinamización de la economía, con lo que en Colombia, para el mediano y largo plazo, se producirán efectos en materia productiva, estrategia que pone de manifiesto el enfoque de política que Mazmanian y Sabatier (1981) y Lowi (1972) denominan *top-down*, pues en la actualidad desde el gobierno se dan lineamientos para responder a las demandas de la sociedad.

Encontrar ejercicios *top-down* de un Estado en sus políticas sociales, es encontrar la velocidad de las prácticas, respecto de la teoría, pues es observar la aplicación de la teoría política clásica en problemáticas de una sociedad postmoderna. Contemplar dos de las dimensiones (económica

y jurídica) en una política nacional permite mostrar la intensión de la misma, y obviamente, la negación de otras como la psicológica o la cultural, que son constituyentes de una política social.

Las interacciones sociales cotidianas del trabajo, quedan bajo la premisa de la vigilancia, que es líquida (Bauman y Lyon, 2013), imperceptible y continua, por el cuerpo mismo que brindan las TIC. Así el jefe no perderá su rol tradicional de control en el contexto de un trabajador que quiso escapar de las dinámicas en el centro de trabajo tradicional. Es pues una lógica institucionalizante la de la política que regula solo algunos de los aspectos sociales y que mantiene las relaciones de poder hegemónico, propias del capitalismo.

La lógica *top-down*, preserva el *statu-quo*, pero congela el análisis de prácticas devenidas de las revoluciones científicas, una de ellas la informática, que como realidad inminente y continuamente cambiante, es transversal en la vida humana, por lo cual debe considerarse en las políticas relacionadas con el mundo del trabajo. El mundo informático propicia lugares virtuales, que siguen siendo lugares reales para el teletrabajador, en el sentido de ser un lugar al que se acude para la gestión laboral. Es un mundo que el gobierno desconoce en su existencia, pero no en sus consecuencias, pues en la regulación se establece el teletrabajo suplementario (ver figura 1) como forma de contribuir al no aislamiento laboral. Reconoce las características de la informática en el trabajo productivo: menor costo, eficiencia, innovación, productividad, etc.

El teletrabajo se puede leer como una estrategia de institucionalización cuando, en la dialéctica de las relaciones de poder, el trabajador es sujeto de control y no un sujeto de acción, cuando su realidad y su cotidiano no se comprenden, pero aun así, en nombre de la normativización se desconoce su fuerza social. Esa “actitud natural” de cuidado del derecho al trabajo digno, por parte del gobierno, afecta el transcurrir de la vida de las personas trabajadoras, sin que siquiera ellas hubiesen sido partícipes de ello, fueron implicadas mas no agentes del diseño.

Con esta institucionalización el trabajador no

se liberó, solo se incorporó a una dinámica laboral en la que el control es imperceptible, es esto un elemento más para indicar el fracaso de la promesa de la modernidad. Con esta forma de diseñar política, en la que solo se regulan algunos tipos de teletrabajo, la lectura inversa, o complementaria, muestra una omisión que pone como único responsable al trabajador cuando teletrabaja en una relación de trabajo independiente, móvil, entre otros.

Con la visión de fomento no se lleva la realidad del teletrabajo a un estado deseable, solo se prolifera como una forma de organización laboral que precariza tanto el trabajo como la vida en sociedad, resultados que no deberían resultar de la actividad del Estado. El solo intento de coordinar para proteger derechos, ha vendado los ojos del Estado, pero desde la investigación, como lo dice Roth, (citando a Friedberg) es posible que el nivel de regulación propio del Estado pueda salir a flote, con la investigación se espera que no se cristalice el teletrabajo, sino que se comprenda que ese era un “momento” del Estado en aquella dinámica, que fue secundada por una verdadera coordinación entre sus actores.

Los anteriores son aspectos que hacen que no se haya llegado con la política pública del teletrabajo a un estado deseable de la problemática, la regulación normativizada tiene vacíos estructurales que obedecen a la falta de investigación y reconocimiento de lo que implica esta dinámica de trabajo. No debe ser entendida entonces bajo el eufemismo del argumento de política pública social, puesto que juega con una noción de vida cotidiana perfecta, en el aquí y el ahora, sin que medie la pregunta por la comunidad y las dinámicas propias de interacción social. Finalmente, se cierra con una pregunta ¿Cómo desde la academia se contribuye a transformar los procesos de institucionalización actuales del gobierno colombiano?

Finalmente, se puede decir que existen escasos estudios que muestren aspectos como implicaciones sociales o psicológicas para el trabajador y su vida cotidiana, análisis de costes en este mismo sentido, percepciones del teletrabajo al

estar inmerso en él, estudios de futuro que relacionen el tema en el país y entren en relación con las promesas hechas desde el ejecutivo para incidir sobre el problema social del desempleo y la inclusión laboral. Estos procesos deben reconocer discursos coloniales puestos para salvar dinámicas hegemónicas del poder, que hacen las veces de “cinturón protector”, como diría Lakatos (1993), para re-implantarse en las promesas valoradas por la sociedad.

Estos aspectos deben ser trabajados de tal manera que la construcción de la política pública de fomento al teletrabajo que cursa en este momento en el país sea ajustada a la realidad, contemple elementos propios de nuestra cultura y formas de producción y trabajo, de lo contrario, el proyecto de teletrabajo como una opción modernizadora en Colombia fracasaría. El objetivo inicial de apuntar a la economía real nacional y al mejoramiento de la calidad de vida del trabajador que dio inicio al teletrabajo podría convertirse en el beneficio de algunos circuitos monetarios del país, es preciso llamar la atención sobre la espada de Damocles detrás del teletrabajo.

Referencias

- Araujo, K. (2009). Los procesos de institucionalización como procesos de recepción. Agendas transnacionales y contextos locales en el caso de Chile. *Revista UNIVERSUM*, 2(24), 12-27.
- Bauman, Z. y Lyon, D. (2013). *Vigilancia líquida*. Barcelona, España: Paidós, Estado y Sociedad.
- Berger, P., y Luckman, T. (1999). *La construcción social de la realidad*. Buenos Aires, Argentina: Amorrortu Editores.
- Buira, J. (2012). *El teletrabajo. Entre el mito y la realidad*. Barcelona, España: Editorial OUC.
- Bustos, D. (2012). Sobre subjetividad y (tele)trabajo. Una revisión crítica. *Revista de Estudios Sociales*, (44), 181-196. Doi: <http://dx.doi.org/10.7440/res44.2012.17>.
- Cifuentes, D. M. (2016). *Caracterización del teletrabajo desde versiones de integrantes del gobierno, empleadores y teletrabajadores: una aproximación psicosocial*. (Tesis de Maestría). Universidad del Valle, Instituto de Psicología: Cali, Colombia.
- Chanlat, J. F. (1994). *Hacia una antropología de la organización*. Recuperado de <http://aleph.academica.mx/jspui/handle/56789/11659>
- De Certau, M. (2000). *La invención de lo cotidiano. Artes de hacer*. Ciudad de México, México: Universidad Iberoamericana-Biblioteca Francisco Xavier Clavijero.
- Mintrabajo. (2012). *Decreto 884 del 1 de mayo de 2012. Reglamentación de la Ley 1221 de 2012*. Recuperado de www.mintrabajo.gov.co.
- Evans, D. (2011). *The internet of things. How the Next Evolution of the Internet is Changing Everything*. San Jose, USA: Cisco Internet Business Solutions Group (IBSG).
- Foucault, M. (1976). *Vigilar y castigar*. Buenos Aires, Argentina: Siglo XXI Editores.
- Gallusser, P. (2005). Creciente avance del teletrabajo como modalidad laboral. *La Trama de la Comunicación*, 10.
- Hardt, M., y Negri, A. (2000). *La posmodernización o la informatización de la producción*. Buenos Aires-Barcelona-México: Imperio, Paidós.
- Heclo, H., y Wildavsky, A. (1975). *The Private Government of Public Money*. London, UK: Macmillan.
- Heidegger, M. (1927). *El ser y el tiempo*. Ciudad de México, México: Fondo de Cultura Económica.
- Ipparraguirre, G., y Ardenghi, S. (2003). Tiempo y temporalidad desde la antropología y la física. *Revista de antropología experimental*, 11(18), 251-260.
- Lakatos, I. (1993). *La metodología de los programas de investigación científica*. Madrid, España: Alianza.
- Libro Blanco del Teletrabajo. (2013). *Ministerio de Trabajo. Colombia*. Recuperado de www.mintrabajo.gov.co.
- Malvezzi, S. (1998). Psicología organizacional. Da administração científica à globalização: Uma história de desafios. En C. Machado, (Ed.), *Fronteiras da Psicologia* (vol. 2). Évora, Portugal Universidade de Évora.
- Mazmanian, D., & Sabatier, P. (1983). *Implementation and Public Policy*. Glenview, USA: Scott.
- Meny, I., y Thoenig, J. (1992). *Las políticas públicas*. Barcelona, España: Editorial Ariel -Ciencia política.
- Muller, P., & Surel, Y. (1998). *L'analyse des politiques publiques*. Paris, Francia: Montchrestien.
- Mintrabajo. (2008). *Normas para promover y regular el Teletrabajo y se dictan otras disposiciones (Ley 1221 de 2008)*. Recuperado de www.mintrabajo.gov.co.
- Lowi, T. (1972). Four System of Policy, Politics and Choice. *Public Administration Review*, 32(4), 298-310.
- Ochoa, J. (sf). *Anotaciones sobre lecturas acerca del teletrabajo* (pp. 215-243). Zaragoza, España: Universidad de Zaragoza.
- O'Donnell, G. (2006). La institucionalización legal de la desconfianza política. *Metapolítica. Laberintos de corrupción*, (45).
- O'Donnell, G. (2004). Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política. *Revista Española de Ciencia Política*, (11), 11-31.
- Pallares, F. (1988). Las políticas públicas: el sistema político en acción. *Revista Estudios Políticos*, (62).
- Ramió M., C. (2001). Los problemas de la implantación de la nueva gestión pública en las administraciones públicas latinas: Modelo de Estado y cultura institucional. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (21).
- Roth, A. N. (2006). *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*. Bogotá, Colombia: Ediciones Aurora.
- Saco, R. G. (2006). El teletrabajo. *Revista de la Facultad de Derecho*, (60), 325-350.
- Salazar, V. C. (1995). *Las políticas públicas*. Bogotá, Colombia: Pontificia Universidad Javeriana.
- Vargas, A. (1999). *Notas sobre el Estado y las políticas Públicas*. Bogotá, Colombia: Almudena.

Yacopino, N. (2013). *El Teletrabajo, una expresión de las nuevas formas de organización del trabajo. Aproximación a la cuestión e interrogantes que plantea su implementación en la región del Neuquén. Tesina*. La Patagonia, Argentina: Universidad de Comahue.

Zamorano, R. (2010). El sistema político como institucionalización de las expectativas. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, XLIII(128), 895-921.