

RJT

REVISTA JURÍDICA DEL TRABAJO

DIRECTOR

JORGE ROSENBAUM

COORDINADOR

FEDERICO ROSENBAUM

No. 2

Mayo-Agosto
2020

TELETRABAJO EN EL SECTOR PÚBLICO CHILENO: UNA APUESTA NECESARIA

TELEWORKING IN PUBLIC SECTOR IN CHILE: A NECESSARY BET

Roxana ARANGUIZ COFRÉ

Máster en Derechos Sociolaborales, Universidad Autónoma de Barcelona (España).

Profesora de Derecho del Trabajo, Pontificia Universidad Católica de Chile (Chile)

Roxana.aranguiz.cofre@gmail.com

Fecha de envío: 28/07/2020

Fecha de aceptación: 01/08/2020

TELETRABAJO EN EL SECTOR PÚBLICO CHILENO: UNA APUESTA NECESARIA

Roxana Javiera ARANGUIZ COFRÉ

Pontificia Universidad Católica de Chile (Chile)

Resumen: El avance de la tecnología y las necesidades de los miembros de la sociedad actual han generado un poderoso cambio en la forma en que se están desarrollando las relaciones laborales, surgiendo nuevas formas de trabajo como el teletrabajo. En este trabajo se plantea la necesidad de apostar por el teletrabajo en el sector público, examinando la normativa aplicable, algunas experiencias previas y los beneficios y riesgos que esta modalidad conlleva.

Palabras clave: Teletrabajo - Sector público - Funcionarios - Estado

Sumario: 1. Introducción. 2. Las relaciones entre el Estado y sus funcionarios. 3. La jornada de trabajo y el control jerárquico. 4. Experiencias formales de teletrabajo en el Estado. 5. El teletrabajo en el contexto de la pandemia. 6. ¿Por qué apostar por el teletrabajo en el Estado? 7. Potenciales efectos del teletrabajo en el Estado. 7.1. Efectos a nivel individual. 7.2. Efectos del teletrabajo a nivel organizacional. 7.3. Efectos del teletrabajo en la sociedad. 8. Principales desafíos. 9. Conclusiones.

Abstract: The advancement of technology and the needs of the members of the current society generated a powerful change in the way that employment relationships are being developed, arising new ways of working, such as teleworking. This work proposes the need to bet for teleworking in the the public sector, examining the applicable normative, some previous experiences and the risks and benefits that this modality carries.

Key words: Teleworking - Public Sector - Officials - State

Summary: 1. Introduction. 2. The relationship between State and their officials. 3. Working day and the hierachical control. 4. Formal teleworking experiences in the State. 5. Teleworking in the context of the pandemic. 6. Why bet on teleworking in the State? 7. Potential effects of telework in the state. 7.1. Effects at the individual level. 7.2. Effects of telework at the organizational level. 7.3. Effects of telework on society. 8. Main Challenges. 9. Conclusions.

1. Introducción

Los progresos tecnológicos y las necesidades y exigencias de la sociedad, nos ha llevado a replantearnos la forma en que vivimos y la forma en que trabajamos, surgiendo el teletrabajo como una alternativa que ofrece adaptarse a distintas necesidades y conciliar la vida laboral con la vida personal y familiar.

Hasta hace unos meses atrás el teletrabajo era percibido como una modalidad laboral poco habitual y en general poco conocida. Hoy, sin embargo, tras vernos en la obligación de aislarnos en post de nuestra salud, con motivo de la pandemia generada por el covid-19, muchos nos volvimos conscientemente teletrabajadores y de repente el teletrabajo se volvió la generalidad, y su regulación una necesidad.

El debate actual se ha centrado en torno a la Ley N°21.220 que modifica el Código del Trabajo en Materia de Trabajo a Distancia, promulgada en el mes de marzo de 2020, pero hay una parte importante de la fuerza laboral que esta desarrollando sus funciones desde sus hogares mediante medios telemáticos, que no se encuentran amparados por esta ley y cuya situación ha sido escasamente visibilizada: los funcionarios públicos que se rigen por estatutos especiales.

Los funcionarios públicos, por regla general, no se encuentran amparados por el Código del Trabajo, por lo que los avances en la regulación laboral chilena y el reconocimiento y regulación de esta nueva forma de trabajo no les resulta aplicable. Por su parte, la normativa especial que rige las relaciones entre el Estado y su personal prácticamente no se ha actualizado, plasmándose en una legislación obsoleta, limitada e insuficiente en muchos aspectos, que por supuesto no contempla posibilidades distintas a aquellas existentes al momento de su dictación.

Teniendo presente la situación actual y mirando hacia el futuro, es necesario ampliar el debate también al sector público, considerando que los funcionarios son personas que también tienen la necesidad de compatibilizar la vida laboral con su vida personal y familiar, o pueden verse impedidos de

realizar su labor presencialmente por distintos motivos o factores. En este trabajo se analiza la normativa aplicable a los funcionarios públicos, centrándose en el Estatuto Administrativo, se analizan experiencias de teletrabajo en la Administración del Estado, y se plantean las razones por las cuales esta modalidad debe implementarse en el sector público, así como los principales riesgos que podrían enfrentarse y los desafíos que deben asumirse para aminorarlos.

2. Las relaciones entre el Estado y sus funcionarios

Las relaciones entre el Estado y sus funcionarios comparten los elementos de la esencia de cualquier relación laboral. El funcionario presta sus servicios destinados a desarrollar una función propia del Estado, bajo subordinación y dependencia de éste, recibiendo a cambio una remuneración debido a su función¹.

Estas relaciones, por regla general, se encuentran excluidas de la aplicación de la legislación laboral común, debido a la función pública² que están llamados a cumplir y que supone un vínculo mucho más estricto que el que posee cualquier trabajador con el empleador privado, y se vincula directamente con los principios que constitucionalmente se han establecido y que conforman las bases de la institucionalidad estatal³.

¹ La relación funcionaria se inicia con el nombramiento de una persona en un cargo de planta de un servicio público, o con la designación en un empleo a contrata. La noción de funcionario público, por tanto, excluye al Presidente de la República, a los Ministros de Estado y al personal contratados a honorarios. Gabriel Celis, *La Función pública* (Santiago, El jurista, 2019), 18.

² La función pública ha sido entendida desde dos perspectivas: como el conjunto de recursos humanos que se encuentran directamente al servicio del Estado, y también como las funciones y servicios públicos que éste desempeña y el régimen jurídico y la organización en que se encuadran, en virtud de un vínculo jurídico mucho más estricto que en el ámbito de las relaciones laborales de carácter privado. Jorge Bermúdez, *Derecho Administrativo General* (Santiago, Legal Publishing, 2014), 435.

La Convención Interamericana contra la corrupción, promulgada por el Decreto Supremo N° 1.879, de 1998, del Ministerio de Relaciones Exteriores, la ha definido como “Toda actividad temporal o permanente, remunerada u honoraria, realizada por una persona natural en nombre del Estado o al servicio del Estado o de sus entidades, en cualquiera de sus niveles jerárquicos.”

³ El ejercicio de las funciones públicas obliga a sus titulares a dar estricto cumplimiento al principio de probidad en todas sus actuaciones, conforme lo establece el art. 8 de la Constitución Política.

El Estado, o más propiamente la Administración del Estado, por expreso mandato constitucional establecido en su artículo 38, se encuentra organizado mediante la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, Ley N°18.575, cuyo fin es garantizar la carrera funcionaria y asegurar la igualdad de oportunidades de ingreso, capacitación y perfeccionamiento de sus integrantes⁴.

Las relaciones entre la Administración y sus funcionarios se encuentran reguladas en diversos estatutos especiales, tales como el Estatuto Administrativo, Ley N°18.834⁵, el Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales, Ley N° 18.883, el Estatuto Docente, Ley N°19.070, entre otros. De manera excepcional, también hay trabajadores de organismos públicos que se rigen por el Código del Trabajo, entendiendo que para estos efectos dicho código pasa a tener el carácter de un estatuto jurídico de derecho público, por lo cual debe aplicarse dentro del marco de principios y normas reconocidas por la Constitución y que no tienen aplicación tratándose de relaciones laborales del sector privado⁶.

Los diversos estatutos especiales que regulan las relaciones entre el Estado y su personal definen la carrera funcionaria, los derechos y deberes de los funcionarios, la responsabilidad administrativa y el cese de funciones, pero la realidad actual dista mucho de lo previsto al momento de establecer esta normativa. Se trata, en general, de una regulación anacrónica y poco

⁴ Conforme señala el artículo 1º, inc. 2º de la Ley N°18.575, la Administración del Estado está constituida por los Ministerios, las Intendencias, las Gobernaciones y los órganos y servicios públicos creados para el cumplimiento de la función administrativa, incluidos la Contraloría General de la República, el Banco Central, las Fuerzas Armadas y las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública, los Gobiernos Regionales, las Municipalidades y las empresas públicas creadas por ley.

⁵ El Estatuto Administrativo contenido en la Ley N° 18.834, tiene aplicación de carácter general, por cuanto se aplica supletoriamente a todos los funcionarios que no se encuentren regidos por un estatuto especial, y también respecto de aquellos afectos a un estatuto especial, en aquellas materias no reguladas expresamente. Conforme a lo establecido en el art. 1º, en relación al art. 21 inciso de la Ley N°18.575 las normas de este estatuto se aplican al personal de los Ministerios, Intendencias, Gobernaciones y de los servicios públicos centralizados y descentralizados creados para el cumplimiento de la función administrativa, exceptuándose la Contraloría General de la República, el Banco central, las Fuerzas Armadas y las Fuerzas de Orden y Seguridad Públicas, los Gobiernos Regionales, las Municipalidades, el Consejo Nacional de televisión, el Consejo para la Transparencia y las empresas públicas creadas por ley.

⁶ Contraloría General de la República, 3 de junio de 2008, dictamen 25.332.

flexible⁷, entendida bajo la óptica de la función pública, cuyo objeto es garantizar el adecuado funcionamiento del Estado, y no desde los derechos de los funcionarios, a diferencia de lo que ocurre en el sector privado, donde el foco es el trabajador y la protección de sus derechos.

Ello no significa que las relaciones laborales en el Estado deban regularse exactamente en los mismos términos que aquellas que tienen lugar en el mundo privado, por cuanto en las primeras existe un interés público comprometido, pero si resulta evidente la necesidad de actualizar la normativa y equiparar ciertos derechos y su protección ante el Estado como empleador. Evidencia de lo anterior, puede apreciarse en la laboralización de estas relaciones producto de la jurisprudencia de los tribunales de justicia con competencia de lo laboral, que, ante vacíos normativos ha acudido directamente a la aplicación supletoria del Código del Trabajo⁸, provocando una suerte de incertidumbre tanto para los funcionarios como para la autoridad.

Existen muchos aspectos que abordar respecto a la necesidad de actualizar la normativa aplicable a las relaciones entre el Estado y su personal, sin embargo, el análisis que se realiza en esta oportunidad apunta a la posibilidad de adoptar la modalidad de teletrabajo, centrándose en los funcionarios regidos por el Estatuto Administrativo contenido en la Ley N°18.834.

3. La jornada de trabajo y el control jerárquico

⁷ Las relaciones entre el Estado y su personal se encuentran bajo un régimen de carácter estatutario y legal, de modo que los derechos y obligaciones de los funcionarios sólo pueden estar determinados en la ley, sin que existan más prerrogativas y deberes que aquellos dispuestos por el ordenamiento legal. Contraloría General de la República, 27 de octubre de 2005, dictamen N° 50.853.

⁸ Hasta el año 2014, los Juzgados de Letras del Trabajo mayoritariamente se declararon incompetentes para conocer de cualquier demanda interpuesta por funcionarios de la Administración del Estado, salvo en aquellas materias en el existía una remisión expresa a dicha normativa. A mediados de ese año, con un criterio que se mantiene hasta hoy, la Corte Suprema unificó la jurisprudencia en sentido que los tribunales son competentes para conocer denuncias por vulneración de derechos fundamentales mediante el procedimiento de tutela, argumentando que a los funcionarios públicos les son aplicables las normas del Código del Trabajo si concurren dos requisitos copulativos: que se trate de materias o aspectos no regulados en sus respectivos estatutos y que ellas no fueren contrarias a estos últimos. Sentencia Corte Suprema, 30 de abril de 2014, Rol 10.972-2013.

Las obligaciones de los funcionarios públicos regidos por la Ley N°18.834, consisten en desempeñar personalmente las funciones del cargo en forma regular y continua; orientar el desarrollo de sus funciones al cumplimiento de los objetivos de la institución y a la mejor prestación de los servicios que a ésta corresponda; cumplir la jornada de trabajo y realizar los trabajos extraordinarios que ordene el superior jerárquico; observar estrictamente el principio de probidad administrativa; guardar secreto en los asuntos que revistan el carácter de reservados; observar una vida social acorde con la dignidad del cargo; proporcionar con fidelidad y precisión los datos que la institución le requiera relativa a situaciones personales o de familia, cuando ello sea de interés para la Administración; denunciar ante el Ministerio Público o ante la policía los crímenes o simples delitos y a la autoridad competente los hechos de carácter irregular; rendir fianza cuando tenga la administración y custodia de fondos o bienes; y justificarse ante el superior jerárquico de los cargos que se le formulen con publicidad. (Art. 61).

Para efectos de analizar el teletrabajo, como una modalidad aplicable, debemos tener en cuenta especialmente la obligación de los funcionarios públicos de cumplir con una jornada de trabajo en forma permanente, la cual se encuentra regulada a partir del art. 65 de la referida ley, y es aplicable a todo el personal.

La jornada ordinaria de trabajo de los funcionarios es de cuarenta y cuatro horas semanales distribuidas de lunes a viernes, no pudiendo exceder de nueve horas diarias. La autoridad facultada para hacer el nombramiento podrá proveer cargos de la planta a jornada parcial de trabajo, cuando ello sea necesario por razones de buen servicio, en cuyo caso los funcionarios tendrán una remuneración proporcional al tiempo trabajado y de manera alguna podrán desempeñar trabajos extraordinarios remunerados.

El jefe superior de la institución, el Secretario Regional Ministerial o el Director Regional de servicios nacionales desconcentrados, según corresponda, podrá ordenar trabajos extraordinarios a continuación de la jornada ordinaria, de noche o en días sábado, domingo y festivos, cuando

hayan de cumplirse tareas impostergables. Estos trabajos se compensarán con descanso complementario, y excepcionalmente, cuando por razones de buen servicio ello no sea posible, con un recargo en las remuneraciones.

El incumplimiento de la obligación de cumplir la jornada de trabajo genera como consecuencia la no percepción de las remuneraciones por el tiempo en que el funcionario no hubiere efectivamente trabajado, y, en el caso que los atrasos o ausencias sean reiterados, sin causa justificada, pueden ser sancionados con destitución.

Como es posible observar, la normativa no determina un horario de ingreso ni un horario de término de la jornada, por los que corresponde a los jefes superiores de los Servicios fijar la hora de inicio y de término de la jornada del personal de su dependencia, en virtud de las facultades que les otorga el art. 31 de la Ley N°18.575, para dirigir, organizar y administrar el organismo respectivo⁹.

La legislación tampoco establece una forma de control del cumplimiento de la jornada, ni establece el lugar en el cual ésta debe cumplirse. La Contraloría General de la República ha estimado que la regulación de la jornada ordinaria y extraordinaria en los referidos cuerpos estatutarios, se encuentra concebida y dirigida a los funcionarios que se desempeñan en forma presencial en los recintos de los respectivos organismos, o en terreno, en virtud de un cometido funcionario, de modo tal que el trabajo a distancia constituye un excepción que requiere autorización legal¹⁰.

Por otra parte, el artículo 64 letra a) del Estatuto Administrativo establece la obligación de las autoridades y jefaturas de los servicios de ejercer un control jerárquico permanente del funcionamiento de los órganos y de la actuación del personal de su dependencia, y abarca tanto la eficiencia como la eficacia en el cumplimiento de los fines establecidos, como a la legalidad y oportunidad de las actuaciones.

⁹ Contraloría General de la República, 21 de septiembre de 2012, dictamen 58.186.

¹⁰ Contraloría General de la República, 9 de enero de 2018, dictamen 678.

La ley no establece una forma de control determinada, por lo que corresponde a la autoridad instaurar el sistema de control que mejor se adecue a las necesidades del servicio. Incluso, en el caso de cumplimiento de jornada, aun cuando la autoridad haya establecido algún sistema específico como el reloj control biométrico, el funcionario tiene la posibilidad de acreditar el cumplimiento de su jornada por cualquier medio para evitar el descuento de sus remuneraciones, lo cual reafirma la idea de que el control puede efectuarse por distintos mecanismos¹¹.

Actualmente la tecnología brinda múltiples alternativas de control que permitirían verificar el cumplimiento de la jornada, la realización oportuna del trabajo y la calidad de este, el cumplimiento de instrucciones, y las actuaciones de los funcionarios en general, aun si el funcionario cumple sus funciones en otro lugar. El control jerárquico, por tanto, puede ejercerse aun cuando el funcionario no desempeñe sus funciones presencialmente en el servicio.

Esto representa el primer desafío, puesto que para lograr una adecuada implementación del teletrabajo resulta esencial que los distintos organismos del Estado cuenten con los medios tecnológicos necesarios no sólo para los funcionarios puedan desarrollar sus funciones, sino también aquellos que le permitan a la autoridad ejercer el control jerárquico. Para ello, resulta fundamental la modernización del Estado mediante una transformación digital que permita acceder y gestionar la información de manera eficiente, lo cual constituye una debilidad que en el contexto de pandemia ha quedado más expuesto que nunca.

4. Experiencias formales de teletrabajo en el Estado

¹¹ El funcionario que desempeña efectivamente sus servicios dentro del horario determinado por la superioridad, sin que ello se refleje en el sistema de control horario fijado al efecto, no infringe sus obligaciones relativas al cumplimiento de la jornada de trabajo, sino que puede constituir una infracción a la obligación de obedecer las órdenes impartidas por el superior jerárquico. La deducción de medio día de remuneraciones, sobre la base de que los servidores no hayan realizado el pertinente marcaje de su entrada o salida a su jornada laboral, únicamente será procedente en la medida que aquellos no acrediten haber prestado efectivamente sus servicios. Contraloría General de la República, 25 de mayo de 2011, dictamen N° 33.097; 25 de septiembre de 2012, dictamen N° 58.628; y 14 de agosto de 2019, dictamen N° 21.436.

El teletrabajo es una forma de organización o realización del trabajo, mediante el uso de medios tecnológicos, desde un lugar distinto del establecimiento del empleador¹². Se ha presentado y promovido como una nueva forma de organización del trabajo, mucho más flexible y coherente con las necesidades del mundo actual, que hace posible compatibilizar de mejor manera el trabajo y la vida personal, mejora la productividad, e incide a nivel social, favoreciendo la descentralización productiva.

El teletrabajo en el sector público no fue previsto por el legislador en los estatutos especiales aplicables a cada organismo, aunque, como en otros asuntos, las necesidades reales superan por mucho los límites que impone la normativa, y más de un servicio ha apostado por esta modalidad de trabajo. Ello ha sido posible, por cuanto si bien la normativa no prevé esta modalidad de trabajo, tampoco la prohíbe.

La primera experiencia de teletrabajo que se formalizó en el sector público, para funcionarios regidos por el Estatuto Administrativo, fue implementada en el año 2017 por el Instituto Nacional de Propiedad Intelectual (INAPI)¹³.

¹² El concepto de teletrabajo ha sido definido como aquel que se realiza fuera de las dependencias del empleador mediante tecnologías de información y comunicación, o como aquel que se desarrolla desde casa, dependiendo de la legislación que se trate. Eurofound y Organización Internacional del Trabajo, *Trabajar en cualquier momento y en cualquier lugar: consecuencias en el ámbito laboral*, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, (Luxemburgo, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, y Santiago, Oficina Internacional del Trabajo, 2019), 5. Acceso el día 10 de junio de 2020. Disponible en: https://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS_712531/lang-es/index.htm

En nuestro país, la Ley N°21.220, introdujo la regulación del trabajo a distancia y del teletrabajo al Código del Trabajo, definiendo el teletrabajo como aquel realizado desde el domicilio del trabajador u otro lugar o lugares distintos de los establecimientos, instalaciones o faenas de la empresa, mediante la utilización de medios tecnológicos, informáticos o de telecomunicaciones o si tales servicios deben reportarse mediante estos medios.

¹³ El Consejo Nacional para la Transparencia, en el año 2017 también implementó un programa de teletrabajo desde el hogar, cuya aplicación hasta antes de la pandemia alcanzaba al 44% de la dotación de la institución, y que según la propia institución, les ha permitido enfrentar de una mejor manera coyunturas especiales como el estallido social y la actual crisis por el Coronavirus. Sin embargo, las relaciones entre éste organismo y sus funcionarios, no se rigen por el Estatuto Administrativo, sino por el Código del Trabajo. Consejo Nacional para la Transparencia, *Funcionamiento del CPLT sigue de manera regular gracias a experiencia de teletrabajo*. Acceso el día 10 de julio de 2020. Disponible en: <https://www.consejotransparencia.cl/funcionamiento-del-cplt-sigue-de-manera-regular-gracias-a-experiencia-en-teletrabajo/>

A nivel normativo, esta innovación fue introducida mediante la Ley N° 20.971 de reajuste del sector público del año 2016, que en su art. 43 facultó al Director del Servicio durante los años 2017, 2018 y 2019, para relevar del control horario de la jornada de trabajo¹⁴ a parte de la dotación del personal de servicio de la organización para que pudiesen realizar sus labores desde su hogar mediante la utilización de medios informáticos dispuestos por el servicio.

La norma determinó que por resolución del Director Nacional deben regularse, a lo menos, los criterios de selección del personal que voluntariamente desee sujetarse a la modalidad dispuesta en el inciso anterior; las áreas o funciones de la institución que podrán sujetarse a dicha modalidad; los mecanismos y la periodicidad en que se asignarán las tareas, las que deberán ser acordes en cantidad y calidad a la jornada de trabajo que tuviera el funcionario; los mecanismos y periodicidad para la rendición de cuentas de las labores encomendadas; los protocolos de seguridad, y medidas de control jerárquico que aseguren el correcto desempeño de la función pública. Además, dispuso la suscripción de un convenio entre el servicio y el funcionario, mediante el cual se obligan a ejercer sus funciones bajo la modalidad dispuesta en él; a concurrir a la Institución de así requerirlo su jefatura o ejecutar cometidos funcionarios o comisiones de servicio; y, cumplir con los protocolos de seguridad, facultándose al jefe de servicio para poner término anticipado al convenio por razones de buen servicio.

El diseño e implementación del teletrabajo en INAPI fue estudiado por el Centro de Sistemas Públicos (CSP)¹⁵, valorándose positivamente su

¹⁴ En este caso los teletrabajadores han sido relevados del control horario de la jornada de trabajo, pero tienen la obligación de estar disponibles en un horario determinado, entre las 9:00 y las 18:00 horas, de lunes a viernes, para ser contactado por los medios que hayan sido definidos previamente. Estos funcionarios, mientras se encuentren desempeñándose bajo la modalidad de teletrabajo, no tienen derecho a horas extraordinarias. División de Control de Gestión de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda y Centro de Sistemas Públicos, Ingeniería industrial, Universidad de Chile, *Evaluación sistema de teletrabajo del Instituto Nacional de Propiedad Industrial*. (Santiago, Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda, 2018), 9-10. Acceso el día 20 de junio de 2020. Disponible en: https://www.dipres.gob.cl/598/articles-171733_doc_pdf.pdf

¹⁵ Tomás Soto, Camilo Vera, Javier Fuenzalida, Rodrigo Díaz y Paula Darville, "Teletrabajo en el Estado de Chile: Efectos y desafíos para su diseño e implementación", Serie Sistemas Públicos, N° 16, (octubre 2018). Centro de sistemas Públicos Ingeniería Industrial Universidad de Chile.

resultado. Su evaluación determinó que el teletrabajo contribuyó a la conciliación entre la vida laboral, familiar y personal de los funcionarios, gracias al ahorro en los tiempos de traslado y la posibilidad de gestionar el tiempo y responder a otras responsabilidades¹⁶. El principal desafío que se observó en este caso dice relación con la separación de espacios para evitar la sobrecarga de trabajo doméstico o laboral, considerando que la modalidad específica de teletrabajo corresponde a home office.

Posteriormente, la Ley N° 21.126, de reajuste del sector público del año 2018, en su art. 45, facultó al Director de Dirección de Contratación Pública, al Superintendente de Seguridad Social y al Director del Instituto Nacional de Estadísticas, para eximir del control horario de jornada de trabajo durante el año 2019 y 2020, hasta el porcentaje de la dotación máxima del personal del Servicio que se fije por resolución de la Dirección de Presupuestos, con excepción de aquellos pertenecientes a la planta Directiva o que desempeñen funciones de jefatura, para realizar sus labores fuera de las dependencias institucionales, mediante la utilización de medios informáticos dispuestos por el Servicio.

En los mismos términos se le otorgó esta facultad, mediante el art. 46 de la referida ley, al Contralor General de la República, pero limitándola hasta cien funcionarios del Servicio.

Ambas normas disponen los aspectos que deben ser regulados por el jefe superior de servicio respectivo mediante resolución y la obligación de suscribir el convenio en similares términos a los dispuestos para INAPI, facultándose igualmente al jefe de servicio para poner término anticipado al convenio por razones de buen servicio. Sobre estas experiencias, aun no se han publicado estudios.

Acceso el día 20 de junio de 2020. Disponible en: <http://www.sistemaspublicos.cl/publicacion/teletrabajo-en-el-estado-de-chile-efectos-y-desafios-para-su-diseno-e-implementacion/>

¹⁶ Respecto a la productividad, el estudio concluyó que no fue posible probar causalidad del aumento como una consecuencia del teletrabajo, pero sí se logró establecer que la productividad no se vio disminuida en la institución, a pesar del shock institucional que una implementación como esta significa. Soto, Vera, Fuenzalida, Díaz y Darville, "Teletrabajo en el Estado de Chile...", 22-23.

Como puede observarse, las experiencias de teletrabajo que se han formalizado en el Estado son escasas y limitadas. Se han implementado a modo experimental mediante normas legales con una aplicación restringida en el tiempo, aplicables a un porcentaje determinado de trabajadores y sólo respecto de algunos servicios en particular. En todos los casos, la ley se ha limitado a eximir a los funcionarios del control horario de la jornada de trabajo, delegando la regulación del teletrabajo y sus efectos en los jefes superiores del respectivo servicio, y otorgándoles la facultad de disponer el término anticipado al convenio de teletrabajo por razones de buen servicio.

En este sentido, la forma que se ha utilizado para introducir el teletrabajo en el sector público no ofrece una adecuada protección de los derechos de los funcionarios, ni contribuye a generar certezas jurídicas. Al contrario, existe una incertidumbre respecto a qué va a ocurrir con aquellos funcionarios que han teletrabajado durante estos años si es que no se aprueba una nueva norma que habilite ejecutar las labores mediante esta modalidad después de los períodos señalados en las anteriores leyes de presupuesto. ¿Qué protección jurídica tendrían estos funcionarios ante esta modificación sustancial de las condiciones de trabajo?

La inclusión del teletrabajo en las leyes de presupuesto puede ser útil para la implementación de un piloto, pero no como una regulación definitiva y aplicable a todos los servicios. Para ello sería necesario regular el teletrabajo en el Estatuto Administrativo o el cuerpo que tome su lugar. Con todo, debe reconocerse que los servicios públicos tienen distintas realidades, se encuentran en distintas etapas de modernización, y desarrollan distintas funciones, por lo cual otra posibilidad sería la implementación gradual de la modalidad, incorporando la facultad al jefe de servicio para autorizar la realización de las funciones mediante teletrabajo en la respectiva ley orgánica de cada servicio.

5. El teletrabajo en el contexto de la pandemia

Actualmente, tras la llegada de la pandemia provocada por el Covid-19, el Estado se ha visto en la obligación de adoptar medidas destinadas a proteger la salud de la población. El distanciamiento social y las medidas de higiene se han presentado como los únicos mecanismos adecuados para prevenir el contagio, por lo que se ha limitado la libre circulación de las personas mediante la disposición de cuarentenas en múltiples comunas del país, concentrándose el mayor número de éstas en la ciudad de Santiago. Ello ha impactado directa y profundamente en ámbito laboral, por cuanto se ha perdido un número importante de puestos de trabajo y gran parte de los trabajadores que continúan prestando sus servicios se encuentran realizándolo desde sus hogares, mediante la modalidad de teletrabajo. La situación de los funcionarios públicos no constituye la excepción, y de manera improvisada han debido comenzar a desarrollar sus funciones desde sus casas, a fin de prevenir el contagio de la enfermedad.

La Contraloría General de la República, mediante el dictamen N°3.610 de 17 de marzo de 2020, abordó distintos aspectos vinculados con la incidencia que el brote del Covid-19 tiene en el funcionamiento de los organismos de la Administración del Estado.

Como primera cuestión plantea que, conforme a lo dispuesto por el art. 38 de la Constitución Política y al art. 3 de la Ley N° 18.575, la Administración del Estado está al servicio de la persona humana y su finalidad es promover el bien común atendiendo las necesidades públicas en forma continua y permanente, por tanto corresponde adoptar las medidas que el ordenamiento jurídico les confiere a fin de proteger la vida y salud de sus servidores, de resguardar la continuidad del servicio público y de procurar el bienestar general de la población.

Luego establece que, excepcionalmente, el jefe de servicio puede adoptar medidas especiales y eximir a los funcionarios del cumplimiento de ciertas obligaciones, como la jornada, cuando estemos ante un caso fortuito, por aplicación supletoria de las normas del Código Civil. Considera que el brote de la enfermedad representa una situación de caso fortuito, que atendidas las graves consecuencias que su propagación en la población

puede generar, posibilita la adopción de medidas extraordinarias de gestión interna de los órganos y servicios públicos, como el trabajo remoto desde sus domicilios u otros lugares donde se encuentren los servidores públicos, cualquiera sea la naturaleza de su vínculo jurídico, siempre que dichas labores puedan ser desarrolladas por esa vía, según determine la superioridad respectiva, pudiendo establecer programas especiales de trabajo que permitan el ejercicio del control jerárquico por parte de las jefaturas directas¹⁷.

Este razonamiento abre una posibilidad para que el teletrabajo se implemente sin la necesidad de un cambio legislativo. Siguiendo el mismo razonamiento, debemos entender que también podría eximirse de esta obligación ante un caso de fuerza mayor, y con ello aumenta el espectro de posibilidades que habilitan a la autoridad a aplicar esta modalidad de trabajo, sin la mediación de una norma legal expresa que lo autorice.

En cuanto a la jornada, puede inferirse que la Contraloría ha estimado que el trabajo remoto se encuentra exento del control horario, por cuanto expresamente ha excluido la posibilidad de realizar trabajos extraordinarios, atendido a que las labores se prestaran fuera del lugar de trabajo y sin sujeción a las medidas de control establecidas en situación de normalidad¹⁸.

En el contexto actual, las condiciones en las cuales la mayoría se encuentra teletrabajando, tanto en el sector público como privado, son absolutamente improvisadas. Los funcionarios han debido adaptarse a la situación de confinamiento, encerrarse en sus hogares, y comenzar a prestar sus servicios con los medios que cuenten, sin haber tenido la posibilidad de prepararse previamente para ello, y sin otra opción. En muchos casos no cuentan con un espacio adecuado ni con los medios tecnológicos o de

¹⁷ Respecto de los servidores públicos que ejercen tareas que no resultan compatibles con la modalidad de trabajo a distancia, y cuya presencia en las dependencias del servicio no resulta indispensable, el órgano contralor precisó que el jefe de servicio puede eximir a ese personal del deber de asistencia al amparo del caso fortuito, asistiéndoles igualmente el derecho de percibir en forma íntegra sus remuneraciones. En caso de tratarse de labores que deban realizarse de manera presencial para garantizar la continuidad del cumplimiento de las funciones indispensables de los servicios públicos, el jefe superior del servicio podrá determinar las unidades o grupos de servidores que deberán permanecer realizándolas.

¹⁸ Contraloría General de la República, 23 de abril de 2020, dictamen 8232.

conectividad necesarios para desarrollar sus funciones, o éstos deben ser compartidos con otros integrantes de la familia que también deben trabajar o estudiar. Además, deben dedicarse al cuidado de los hijos junto con otras tareas domésticas, que se han visto incrementadas e intensificadas como una consecuencia de la ruptura de las rutinas familiares preexistentes.

Los servicios, por su parte, también han debido actuar de manera improvisada, formulando planes para poder atender sus funciones y resguardar su continuidad, sin contar con mecanismos de control, diseños de procesos o políticas de seguridad preestablecidas o institucionalizadas, y probablemente en algunos casos sin contar con plataformas digitales que permitan el acceso a la información de manera remota, lo cual repercute en la eficiencia de la prestación de los servicios que puede traducirse en un aumento del tiempo que debe destinarse para ello.

La concurrencia de estos factores no permite realizar una evaluación de la modalidad de teletrabajo, debido a que se ha desarrollado en una situación excepcional, bajo condiciones no propicias y sólo como una medida destinada a proteger la salud de los funcionarios y de la población en general. Sin embargo, esta experiencia puede servir para identificar aquellas funciones que pueden ser realizadas de forma eficiente mediante teletrabajo y aquellas que no lo son, y rescatar los beneficios que se reportan tanto para el funcionario, como para los servicios públicos y la sociedad.

6. ¿Por qué apostar por el teletrabajo en el Estado?

“El teletrabajo llegó para quedarse” es una frase que últimamente resuena, tanto en sector privado como público, generando debate en torno a las ventajas y desventajas que trae consigo.

La primera cuestión que cabe aclarar es que el teletrabajo no es una fórmula que puede aplicarse a cualquier trabajo, y no es beneficiosa para todos los trabajadores. Apostar por el teletrabajo en el Estado implica avanzar un paso hacia la modernización del esquema tradicional de empleo público, poniendo la tecnología al servicio de las personas, y otorgar

flexibilidad, a fin de permitir la compatibilización de la vida laboral con la vida personal y familiar.

La OIT ha manifestado que el aumento del fenómeno de teletrabajo mediante tecnologías de información y comunicación se ha visto impulsado por la necesidad de las empresas de obtener mayor productividad y mejor rendimiento, en conjunto con la necesidad de los trabajadores de contar con flexibilidad espacial y temporal para conciliar las demandas laborales con sus responsabilidades familiares y personales, y la necesidad social de aumentar la participación de algunos grupos y dar respuesta al problema de la contaminación en grandes ciudades¹⁹. Se trata de una realidad que cada día gana más terreno, impactando en la forma en que se desarrollan las relaciones laborales, y que lentamente ha ido cambiando y ampliando el significado del trabajo dependiente y subordinado.

El Estado, por supuesto, también se encuentra inmerso en esta realidad. Las tecnologías de información y comunicación constituyen una herramienta fundamental para poner en marcha su estrategia de modernización y transformación digital. El objeto de esta estrategia es permitir a la ciudadanía interactuar digitalmente con los servicios públicos e instituciones del gobierno, y como parte de ella se prevé la transformación del procedimiento administrativo, mediante la modificación de la Ley N° 19.880, y la implementación de plataformas digitales por parte de los servicios que permitan operar a los servicios públicos en sus procesos internos, así como con otros servicios y la ciudadanía²⁰.

Esta transformación del servicio público presenta un escenario idóneo para poner en marcha nuevas formas de trabajo más flexibles y eficientes, como el teletrabajo²¹, lo cual contrasta fuertemente con la rigidez del estatuto

¹⁹ Eurofound y Organización Internacional del Trabajo, *Trabajar en cualquier momento...*, 9-10.

²⁰ Secretaría de Modernización del Ministerio de Hacienda, "Agenda de modernización del Estado. Julio 2019", 25-26. Acceso el día 15 de junio de 2020. Disponible en: <https://modernizacion.gob.cl/>

²¹ En el caso de Inapi, el teletrabajo surgió como consecuencia de una reforma interna de digitalización de procesos de más de seis años, llevando al servicio a un ciento por ciento de tramitación en línea para los usuarios del servicio y a casi la totalidad de sus expedientes de marcas y patentes digitalizados, indicando que la modernización entregó las condiciones tecnológicas necesarias para el desarrollo del teletrabajo, promoviendo una mayor cultura digital entre los trabajadores.

de empleo público actual. En este sentido, cabe enfatizar que el Estado no será moderno si el estatuto del empleo público no se renueva conforme a los tiempos que corren, incluyendo no sólo nuevas formas de trabajo, sino también garantizando los derechos de los funcionarios como trabajadores dependientes y subordinados que son, en equilibrio con los principios que rigen la función pública.

7. Potenciales efectos del teletrabajo en el Estado

La implementación del teletrabajo trae consigo una serie de efectos, que afectan principalmente al trabajador o funcionario y a la organización a la que pertenece, e indirectamente a la sociedad. Estos efectos pueden variar ostensiblemente dependiendo de las condiciones en las que se realice el teletrabajo, si este se sujeta o no a jornada, si es respecto a todas las funciones o solo a una parte de ellas, etc.²²; y dependiendo de las condiciones personales de cada funcionario y de su relación laboral²³.

Los efectos positivos del teletrabajo han sido reconocidos por el propio Estado Chileno al momento de impulsar la regulación del teletrabajo en ámbito privado. El Presidente de la República, en el mensaje del proyecto de Ley que modificó el Código del Trabajo en Materia de Trabajo a Distancia, ha destacado que éste busca generar las certezas que permitan promover el trabajo a distancia, otorgando mayor adaptabilidad a los trabajadores con

²² Los esquemas de teletrabajo pueden ser buenos o malos, por lo que debemos comprender en qué condiciones específicas empleados y empleadores pueden verse beneficiados. La Organización Internacional del Trabajo ha sugerido que para potenciar los efectos positivos y reducir los riesgos, podría promoverse el teletrabajo de forma parcial, restringiendo el teletrabajo informal, suplementario y las horas de trabajo excesivamente largas. Eurofound y Organización Internacional del Trabajo, *Trabajar en cualquier momento...*, 59-60.

²³ Los efectos del teletrabajo dependen también de factores tales como: la edad, el género, las características personales, la relación con las jefaturas, el grado de autonomía que pueda tener, la flexibilidad horaria, las características del lugar donde se desarrolla, la calidad de la tecnología de información y comunicación que se tenga a disposición y el grado de manejo que se tenga de estas, la conectividad a la que se tenga acceso, y el tipo de contrato que se tenga. María Lampert y Mario Poblete, *Efectos positivos y negativos del teletrabajo sobre la salud*, Asesoría Técnica Parlamentaria. (Santiago, Biblioteca del Congreso Nacional, 2018), 9. Acceso el día 17 de julio de 2020. Disponible en: https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/26041/1/BCN_Efectos_del_teletrabajo_sobre_la_salud_FINAL.pdf

el objeto de beneficiar la conciliación trabajo-familia, especialmente la corresponsabilidad parental, perfilándose esta ley como una medida concreta que permita tanto a padres como a madres adaptarse de mejor manera a sus necesidades familiares y especialmente a la atención y cuidado de sus hijos; junto con incorporar al mercado laboral a personas que enfrentan dificultades para ingresar al mercado de trabajo en las condiciones tradicionales que se presentan, como por ejemplo personas con discapacidad que tienen dificultades de traslado y movilidad; personas que viven en zonas alejadas de centros urbanos; a quienes tienen a su cargo a menores o adultos enfermos o de edad avanzada; o a jóvenes que deben compatibilizar trabajo y estudio, entre otros. Además, esta modalidad de trabajo se presenta como una forma de descongestionar y descontaminar las ciudades, logrando reducir los tiempos de desplazamiento desde casa al trabajo, lo cual beneficia a toda la sociedad. Finalmente refiere: *“Este proyecto promueve un Chile más humano: porque trabajo a distancia no es sinónimo de precarización, sino que de humanización. De conocer y reconocer las necesidades de los trabajadores chilenos y empatizar con ellos, fortaleciendo no solo su desarrollo laboral, sino también su vida familiar y salud²⁴”*.

Las ventajas planteadas también pueden ser replicadas en el ejercicio de la función pública, pues los funcionarios públicos son personas con las mismas necesidades de los trabajadores del sector privado, y merecen que la ley también les brinde un marco legal acorde con los tiempos actuales, y que les permita fortalecer su desarrollo laboral, familiar y personal. Además, el sector público también debiera ser un ejemplo en políticas de inclusión, y el teletrabajo posibilita mayores oportunidades de empleo.

7.1. Efectos a nivel individual

²⁴ Mensaje Presidencial N° 071-366, de 8 de agosto de 2018, con el que inicia el proyecto de ley que modifica el Código del Trabajo en materia de trabajo a distancia.

En el ámbito del sector público, por regla general no existe espacio para la autonomía del funcionario, pues al momento de aceptar el nombramiento o la designación en un cargo, éste queda sujeto al estatuto administrativo sin que exista posibilidad alguna de añadir, eliminar o modificar ninguno de sus efectos. Por ello, la posibilidad de implementar el teletrabajo constituye un cambio importante en la forma como se ha entendido la función pública hasta ahora, pues implica abrir paso a la autonomía del funcionario para voluntariamente aceptar la modalidad en que va a desarrollar su tarea.

Quienes prestan servicios bajo esta modalidad tienen la posibilidad de organizar y administrar de forma más eficiente un bien cada vez más valorado: el tiempo. El teletrabajo permite evitar desplazamientos, flexibilizar horarios, ganar autonomía y evitar conflictos laborales, lo cual permite al funcionario conciliar de mejor forma la vida laboral con su vida personal y familiar, y consecuentemente mejorar la calidad de vida de las personas. Sin embargo, si no se realiza en las condiciones adecuadas, también puede generar riesgos o efectos negativos.

El funcionario puede desarrollar sus funciones desde un lugar distinto al establecimiento del servicio, lo cual permite evitar el desplazamiento, ahorrando energía, tiempo y dinero. Ello brinda la posibilidad de desarrollar otras actividades que no son posibles bajo sistemas de trabajo presenciales y tradicionalmente estructurados, como por ejemplo llevar y recoger a los hijos en la escuela, realizar actividad física, o destinar más horas al descanso, lo cual incide directamente en la calidad de vida de las personas, sobre todo en grandes ciudades donde los tiempos de desplazamiento del hogar a la oficina, ida y vuelta, promedian 1 hora y cuarenta minutos²⁵, y el sistema de transporte se encuentra sobrepasado.

²⁵ Andrea Herrera y Slaven Razmilic, "De la casa al trabajo: Análisis de un tiempo perdido", *Debates de Política Pública* N° 29 (abril 2018): 28. Centro de Estudios Públicos. Acceso el día 10 de julio de 2020. Disponible en: https://www.cepchile.cl/cep/site/docs/20180405/20180405120239/dpp_029_abril2018_srazmilic.pdf

Esta modalidad permite al funcionario aumentar su nivel de autonomía, pues tiene la posibilidad de adecuar su espacio de trabajo de acuerdo con sus necesidades y de distribuir su tiempo de una forma más eficiente, por ejemplo, destinando aquellas horas donde detecta mayor concentración para realizar el trabajo²⁶, pero es importante que el funcionario mantenga una adecuada separación de espacios y distribución del tiempo, para evitar que el trabajo se mezcle con su vida personal²⁷.

El teletrabajo también permite al funcionario evitar distracciones en el trabajo o incluso conflictos con otros funcionarios, que pueden producirse a partir de situaciones cotidianas de convivencia. Es importante tener en cuenta que hay casos en que el funcionario debe realizar ciertas funciones o tareas que requieren un alto nivel de concentración, y en que el servicio público no cuenta con la infraestructura suficiente para otorgar al funcionario un espacio adecuado de trabajo. El Estado, como empleador público, debe ser capaz de dar respuesta a estas necesidades y el teletrabajo constituye una alternativa apropiada para ello.

Como contrapartida a este beneficio, el teletrabajo puede venir acompañado de un aumento de tareas, provenientes de nuevas funciones o a consecuencia del aumento de control, como en el caso de entrega de reportes del trabajo realizado. Para evitar la sobrecarga laboral es necesario que tanto las tareas propias de las funciones asignadas, así como aquellas destinadas al control, sean consideradas y sopesadas, de tal modo que no excedan el número de horas de trabajo semanal que debe trabajar cualquier funcionario que se desempeña presencialmente. Este es un importante desafío que deben enfrentar los servicios, no solo para el teletrabajo, sino para organizar y distribuir las tareas de todos sus funcionarios de manera eficiente.

²⁶ En el ámbito privado, las partes pueden pactar que el teletrabajo se realice con o sin sujeción a una jornada laboral. En el ámbito público, las leyes que han habilitado a ciertos servicios para implementar el trabajo remoto, han facultado a los jefes de servicio para eximirlos del control de jornada, debiendo los funcionarios estar disponibles durante un horario determinado.

²⁷ La difusión del límite entre la vida laboral y la vida personal es un riesgo que se presenta mayoritariamente cuando el teletrabajo se desarrolla desde el hogar. Para evitar que estos aspectos se mezclen, es fundamental que el funcionario aprenda a gestionar sus tiempos.

También puede provocar una sensación de aislamiento profesional y falta de identificación del funcionario con el servicio. El teletrabajo supone la pérdida del contacto personal diario con el resto de los compañeros de trabajo, junto con los beneficios que ello genera, como el intercambio constante de conocimientos y experiencias, y el vínculo social. Para evitar el aislamiento existen variadas alternativas, pues puede combinarse el teletrabajo con el trabajo presencial, pueden establecerse reuniones periódicas en equipos de trabajo con el objeto de retroalimentarse, o pueden crearse espacios de trabajo comunes o estaciones de trabajo para cuando los teletrabajadores lo necesiten por distintas razones

Finalmente, no puedo dejar de mencionar que ante la implementación del teletrabajo puede surgir el legítimo temor de ver precarizadas las condiciones laborales. Los funcionarios que teletrabajan y los funcionarios que se desempeñan presencialmente deben tener los mismos derechos y oportunidades, y el acceso al teletrabajo también debe garantizarse a todos los funcionarios, sean de planta o a contrata.

7.2. Efectos del teletrabajo a nivel organizacional

A nivel organizacional, los principales beneficios apuntan al aumento de la productividad, optimización de recursos, menor absentismo laboral, bienestar y compromiso con el servicio, lo cual permite alcanzar mejores estándares de eficiencia; y los principales riesgos se vinculan con la pérdida o disminución del control jerárquico y la vulnerabilidad en la protección de datos.

La presencia del funcionario en dependencias del servicio no necesariamente resulta más beneficiosa, así como el cumplimiento de la jornada no garantiza el cumplimiento de funciones de forma eficiente, únicamente garantiza que el funcionario está presente. En el caso del teletrabajo, el énfasis está puesto en el cumplimiento de metas y la realización efectiva del trabajo, más que en el número de horas de la jornada. Implica una nueva organización del sistema de evaluación del desempeño

y de la manera en que se organizan los recursos, imponiéndose una nueva visión del trabajo midiéndolo de una manera más objetiva y fiable. Para lograr este objetivo es necesario contar con procesos de trabajo establecidos, sistemas de comunicación y acceso a la información, que permitan a la autoridad tener la certeza de que el funcionario está cumpliendo efectivamente con sus funciones y de manera eficiente y oportuna, a efectos de ejercer el control jerárquico y garantizar la eficiencia²⁸. También deberá contarse con una política de protección de datos adecuada, redes seguras y programas computacionales adecuados, a efectos de proteger los datos que el servicio disponga.

El desarrollo de ciertas funciones mediante teletrabajo también permite reorganizar los espacios físicos al interior de los servicios, otorgando mejores condiciones para aquellos funcionarios que desempeñen sus funciones de forma presencial. Este efecto resulta particularmente importante en el sector público, pues no es un secreto el hacinamiento que muchos funcionarios enfrentan y que podría solucionarse sin costo alguno, optimizándose los recursos.

El bienestar laboral y la satisfacción con las condiciones de trabajo, además, contribuye al compromiso de los funcionarios con el servicio, permite al organismo retener el talento y evitar su migración hacia el sector privado, y atraer a candidatos con mayor cualificación profesional en los procesos de selección.

Otro de los efectos del teletrabajo es la reducción del absentismo laboral, puesto que permite a los funcionarios trabajar desde casa si es que enfrentan un problema de salud que afecte su movilidad, pero no su capacidad para el trabajo, o que se encuentran impedidos de acudir a las dependencias del servicio por otras razones puntuales. Los recientes

²⁸ El control jerárquico debe ejercerse de forma permanente, por tanto, la inexistencia de una supervisión presencial podría significar perder o disminuir el control que la autoridad debe ejercer sobre sus subordinados si es que no se cuenta con los medios para ejercer dicho control a distancia. La posibilidad de contar con estos mecanismos de control representa un gran desafío para la Administración, no sólo para efectos de ser aplicado al teletrabajo sino también al trabajo presencial, pero en la medida que se cuente con ellos, el riesgo de perder o ver disminuido el control jerárquico desaparece.

acontecimientos ocurridos en Chile y el mundo, han mostrado la necesidad de contar con una estrategia capaz de hacer frente a contingencias de diversa naturaleza que puedan impedir o restringir la movilidad de los funcionarios. El estallido social que gatilló múltiples protestas y la pandemia producto del Covid-19, son ejemplos de situaciones recientes que han impedido a muchos funcionarios cumplir con sus funciones de manera presencial sin afectar su seguridad o su salud. En estos casos los servicios han debido improvisar para hacer frente al cumplimiento de su gestión, con autoridades y funcionarios que han debido enfrentarse al teletrabajo sin herramientas y sin conocer sus derechos y obligaciones, ante la ausencia absoluta de regulación.

7.3. Efectos del teletrabajo en la sociedad

Finalmente, el teletrabajo también tiene un impacto social positivo, y en este sentido la actuación del Estado debiera ser ejemplar. Por una parte, se trata de una forma de trabajo más inclusivo, puesto que aumenta las oportunidades laborales para personas con movilidad reducida o que viven en regiones, entre otros. Mientras que evitar los desplazamientos desde el hogar al servicio contribuye a la reducción del tránsito vehicular y consecuentemente, a la contaminación medioambiental²⁹. Ello implica a su vez una disminución del uso del transporte público que en horario punta se encuentra colapsado, solucionando parte del problema.

8. Principales desafíos

²⁹ A nivel internacional, existen estudios en relación al impacto del teletrabajo en el medio ambiente desde hace décadas, constatándose una reducción significativa de kilómetros recorridos y en la emisión de contaminantes, como consecuencia de la disminución de desplazamientos desde el hogar a la oficina, o incluso si el trabajo se desarrolla en centros de teletrabajo. Angel Martínez, Manuela Pérez, María de Luis y María Vela, Análisis del impacto del teletrabajo en el medio ambiente urbano. Boletín económico ICE N° 2753 (6 a 12 de enero de 2003). Información Comercial Española, ISSN 0214-8307, 23-40. Acceso el día 12 de julio de 2020. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/28120622_Analisis_del_impacto_del_teletrabajo_en_el_medio_ambiente_urbano.

En nuestro país, el teletrabajo, así como el trabajo a distancia, han sido mirados con prevención y desconfianza por algunos, cuestionando la debida protección de los derechos de los trabajadores. Lo cierto es, que si bien el teletrabajo puede resultar muy beneficioso cuando se desarrolla en condiciones adecuadas, también puede resultar riesgoso si es que dichas condiciones están ausentes.

En el ámbito público, desde luego debemos considerar y garantizar la protección de los derechos de los funcionarios, pero también debemos garantizar que la función pública pueda ejercerse conforme a los principios de eficiencia y eficacia, por lo que los riesgos deben advertirse desde ambos puntos de vista, y es la Administración del Estado será quien deba asumir cada uno de los desafíos que permitirán evitar estos riesgos.

Como recomendaciones generales para adoptar esta modalidad de trabajo en otros organismos públicos, a partir de la experiencia de INAPI, se ha indicado que debe asegurarse el cumplimiento de ciertas condiciones³⁰. Estas consisten en identificar con precisión las funciones susceptibles de realizarse mediante teletrabajo; contar con un adecuado nivel de digitalización de los procesos esenciales de estas funciones y de los insumos necesarios para ello; definir las métricas de monitoreo y evaluación; brindar garantías a los funcionarios del compromiso institucional con el teletrabajo y su proyección en el tiempo; y contar con una adecuada infraestructura computacional, que tenga la capacidad para desarrollar el trabajo a distancia y un soporte capaz de responder a imprevistos.

Adicionalmente, se advierte que para implementar el teletrabajo es aconsejable el establecimiento de criterios de selección de personal y transparentar el proceso; proporcionar a los funcionarios información detallada sobre los efectos del teletrabajo y las condiciones que deben darse óptimamente; y desarrollar y fortalecer las habilidades individuales y organizacionales mediante capacitaciones³¹.

³⁰ Soto, Vera, Fuenzalida, Díaz y Darville, "Teletrabajo en el Estado de Chile...", 25-27.

³¹ De acuerdo con las recomendaciones efectuadas, las capacitaciones deben abordar, a lo menos, aspectos como la necesidad de separar el espacio laboral del doméstico, otorgar herramientas de autonomía laboral y gestión del tiempo, y formar a los funcionarios en materia

No son pocos los desafíos que deben abordarse para lograr adoptar el teletrabajo como una modalidad de trabajo exitosa, pero sin duda la transformación digital es el desafío más importante y difícil de superar. En la medida que los servicios cuenten con ello, sólo será cuestión de voluntades, sea administrativas y/o legislativas, para poder adoptar esta modalidad de trabajo.

9. Conclusiones

El teletrabajo poco a poco ha ido ganando espacios en el sector público, pese a que legislación aplicable a las relaciones labores entre los funcionarios y la Administración no la establece. No obstante, la ausencia de normativa y la interpretación que ha efectuado la Contraloría General de la República, impiden que esta forma de trabajo se implemente si no es a través de una ley que expresamente lo autorice, salvo en situaciones muy excepcionales que imposibiliten ejecutar las funciones de manera presencial.

Las soluciones legales que se han presentado hasta el momento son limitadas a ciertos organismos, aplicables a un porcentaje determinado de funcionarios y condicionadas a un periodo de tiempo determinado, lo cual constituye un avance poco significativo para efectos de adecuar las condiciones laborales que ofrece la Administración del Estado para efectos de compatibilizar la vida laboral-funcionaria con la vida personal y familiar.

Considerando las distintas realidades de los servicios públicos, una alternativa sería introducir esta modalidad de trabajo en la normativa aplicable especialmente a cada uno de ellos, en la medida que cuenten con las herramientas digitales necesarias. Por ejemplo, otorgando en las leyes orgánicas de cada institución, la facultad al jefe de servicio para autorizar la realización de las funciones mediante teletrabajo. Ello otorgaría mayores certezas y permitiría una implementación gradual, sincronizada con la modernización del Estado.

computacional, digital y comunicacional, a fin de evitar la sobredemanda de responsabilidades familiares y domésticas, logrando generar una rutina laboral y un adecuado manejo de los medios tecnológicos.

Las experiencias formales de teletrabajo en el Estado chileno han sido escasas y excepcionales, pero dan cuenta de una probabilidad cierta de implementar esta modalidad de manera exitosa en otros servicios, en la medida que el servicio pueda brindar las garantías suficientes para que la función pública se realice de manera eficiente y las condiciones laborales de sus funcionarios no se vean afectadas negativamente. Para ello es necesario que previamente exista una modernización de los servicios, con la implementación de sistemas que permitan acceder y gestionar la información de manera digital, con canales de comunicación efectivos y procesos institucionalizados.

Los efectos derivados, a nivel personal, organizacional y social, pueden resultar tremendamente positivos si el teletrabajo se implementa de manera responsable con las condiciones que óptimamente se requieren, sin embargo, puede resultar contraproducente si dichas condiciones no se presentan, tanto para quien presta el servicio como para la organización que lo requiere. Por ello, resulta fundamental que exista un compromiso real del Estado para con sus funcionarios, y los esfuerzos se orienten a modernizar el Estado y el empleo público, ofreciendo condiciones más justas y acorde a sus necesidades, como trabajadores dependientes que son. Esta, si bien no es una tarea sencilla, deberá necesariamente abordarse para alcanzar un Estado moderno y eficiente.

Bibliografía

BERMÚDEZ, J. (2014). *Derecho Administrativo General*. Santiago, Legal Publishing.

CELIS, G. (2019). *La Función pública*. Santiago: El jurista.

Recursos electrónicos:

CONSEJO NACIONAL PARA LA TRANSPARENCIA (2020). “Funcionamiento del CPLT sigue de manera regular gracias a experiencia de teletrabajo”. Disponible en: <https://www.consejotransparencia.cl/funcionamiento-del-cplt-sigue-de-manera-regular-gracias-a-experiencia-en-teletrabajo/>

DIVISIÓN DE CONTROL DE GESTIÓN DE LA DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CENTRO DE SISTEMAS PÚBLICOS, INGENIERÍA INDUSTRIAL, UNIVERSIDAD DE CHILE (2018). *Evaluación sistema de teletrabajo del Instituto Nacional de Propiedad Industrial*. Santiago: Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda. Disponible en: https://www.dipres.gob.cl/598/articles-171733_doc_pdf.pdf

EUROFOUND y ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (2019). *Trabajar en cualquier momento y en cualquier lugar: consecuencias en el ámbito laboral*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, y Santiago: Oficina Internacional del Trabajo. Disponible en: https://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS_712531/lang-es/index.htm

HERRERA, A. y RAZMILIC, S. (2018). De la casa al trabajo: Análisis de un tiempo perdido. Centro de Estudios Públicos. Debates de Política Pública N° 29 (abril). Disponible en: https://www.cepchile.cl/cep/site/docs/20180405/20180405120239/dpp_029_abril2018_srazmilic.pdf

LAMPERT, M. y POBLETE, M. (2018). *Efectos positivos y negativos del teletrabajo sobre la salud*. Santiago, Biblioteca del Congreso Nacional. Disponible en:

https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/26041/1/BCN_Efectos_del_teletrabajo_sobre_la_salud_FINAL.pdf

MARTINEZ, A., PEREZ, M., DE LUIS, M. y VELA, M. (2003). Análisis del impacto del teletrabajo en el medio ambiente urbano. Información Comercial Española, ISSN 0214-8307. Boletín económico. ICE N° 2753 (6 a 12 de enero): 23-40. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/28120622_Analisis_del_impacto_del_teletrabajo_en_el_medio_ambiente_urbano

SECRETARÍA DE MODERNIZACIÓN DEL MINISTERIO DE HACIENDA (2019). “Agenda de modernización del Estado. Julio 2019”. Disponible en: <https://modernizacion.gob.cl/>

SOTO, T., VERA, C., FUENZALIDA, J., DÍAZ, R. y DARVILLE, P. (2018). Teletrabajo en el Estado de Chile: Efectos y desafíos para su diseño e implementación. Centro de Sistemas Públicos Ingeniería Industrial Universidad de Chile. Serie Sistemas Públicos, N°16 (octubre). Disponible en: <http://www.sistemaspublicos.cl/publicacion/teletrabajo-en-el-estado-de-chile-efectos-y-desafios-para-su-diseno-e-implementacion/>

www.revistajuridicadeltrabajo.blogspot.com

