



Universidad
Politécnica
de Nicaragua

Sirviendo a la Comunidad

CUADERNO JURÍDICO Y POLÍTICO

Volumen 3 • No. 9 • Julio - septiembre 2017 • ISSN 2413-810X

Publicación trimestral
Managua, Nicaragua

SUMARIO

- Editorial
Geormar Vargas
- Avances y resultados de investigación
José Alejandro Castillo
Elvin Rodríguez Fabilena | Jimmy Chang Antón
- Artículos
Byron Israel Sequeira | Roberto Guerrero Vega
Soledad M. Rodríguez Orsi
Franco Gatti
Paola Flores Gutiérrez
Pablo Ronchi Talsky
Gabriel C. Sánchez
- Informativo



ICEJP

Instituto Centroamericano de
Estudios Jurídicos y Políticos

ECJP
UPOLI

Escuela de
Ciencias
Jurídicas y
Políticas

Implementación de la figura del teletrabajo en el sector público de Costa Rica: avances y desafíos

José Alejandro Castillo

Recibido: 10.06.2017 / Aceptado: 09.07.2017

RESUMEN

El presente artículo denominado “Implementación de la figura del Teletrabajo en el sector público de Costa Rica: avances y desafíos”, constituye un avance de investigación de mi tesis doctoral para acceder al grado de doctor en derecho por la Universidad Politécnica de Nicaragua, UPOLI. El objetivo de este artículo, es describir la experiencia de Costa Rica en las diferentes etapas del proceso implementación del teletrabajo, esto a raíz de una serie de entrevistas que se realizaron a actores claves de información y funcionarios públicos que participaron en este proceso a fin de identificar cuáles han sido las debilidades y desafíos que ha enfrentado el proceso. La discusión de este trabajo se centra en el marco teórico conceptual del informe regional “Desafíos para la implementación del teletrabajo en los sistemas jurídicos laborales de los países centroamericanos” elaborado en el marco de la estancia de investigación del autor investigación en la Universidad de San José, Alajuela, como becario del programa de intercambio académico regional, organizado por la Secretaría General del Sistema de Integración Centroamericana y auspiciado por la Cooperación Española entre los meses de mayo y junio del año dos mil dieciséis.

PALABRAS CLAVES

Teletrabajo, desafíos, proceso de implementación, Costa Rica.

ABSTRACT

The present article entitled "Implementation of the figure of the teleworking in the public sector in Costa Rica: progress and challenges" represents an advance of my PhD at the Polytechnic University of Nicaragua. The aim of this article is to describe the experience of Costa Rica in the different stages of teleworking implementation process, as a result of a series of interviews with some important actors and public officials which participated in this process in order to identify the flaws and the challenges for the future implementation of teleworking in countries of Central American region.

The discussion of this work focuses on the theoretical framework of the regional report "Challenges for the implementation of teleworking in the legal systems of Central American countries" developed during my research stay at the University of San Jose, Alajuela, as a fellow of the regional academic exchange program, organized by the General Secretariat of the Central American Integration System and sponsored by the Spanish Cooperation, between May and June, 2016.

KEYWORDS

Teleworking, challenges, implementation process.

Introducción



José Alejandro Castillo (1993)
licenciado en derecho y
candidato al grado de doctor en
derecho por la UPOLI.
Docente investigador en el
ICEJP-UPOLI. Contacto:
investigadoricejp1@upoli.edu.ni

El teletrabajo es una modalidad novedosa e innovadora de laborar que nace en los Estados Unidos de Norteamérica y que posteriormente se fue prolongando a países de la región europea y países de Latinoamérica como Argentina, Colombia y Chile.

Esta modalidad consiste en la prestación de un servicio en un lugar ajeno o distinto al de la empresa o institución, haciendo uso de las tecnologías de información y comunicación (en lo sucesivo TIC'S). A esta novedosa modalidad de contratación se le atribuyen múltiples beneficios a favor de los trabajadores, las organizaciones y la misma sociedad, sin embargo la falta de regulación del mismo en la mayoría de los países de la región genera una serie de problemas e inconvenientes para su

implementación, por lo anterior, se hace necesario realizar una exploración sobre la experiencia de los países que han incursionado en la regulación del teletrabajo, de cara a identificar buenas prácticas, fortalezas y desafíos en los procesos de regulación e implementación de esta figura.

Costa Rica es el primer país centroamericano y uno de los primeros países de Latinoamérica que implementa el teletrabajo. El primer acercamiento de Costa Rica con el teletrabajo se da en el año 2006, con la participación de una delegación de éste país centroamericano en el congreso de la Unión Internacional de Telecomunicaciones celebrado en Arabia Saudita, donde se reunieron los principales operadores de telecomunicaciones del mundo.

El doctor Jorge Llubere, Coordinador nacional de la Comisión Técnica del Teletrabajo de la República de Costa Rica y uno de los informantes claves de este proceso investigativo, fue uno de los miembros que integró la delegación de ese país en el congreso de la UIT. Llubere (comunicación personal, 07 de junio de 2016) recordó al momento de ser entrevistado por el autor de este informe, que a cada una de las delegaciones presentes en ese congreso le correspondió presentar un tema novedoso y de interés mundial. A las representaciones de Finlandia y Corea del Sur, las que abordaron el tema del teletrabajo.

La presentación de estos países despertó el interés de funcionarios costarricenses por implementar el teletrabajo, dada las múltiples ventajas que se le relacionaban; el doctor Llubere (comunicación personal, 07 de junio de 2016) recuerda que en esa oportunidad, en Costa Rica, se estaban “replanteando toda la gestión humana en aras de buscar una gestión efectiva, productiva y de alto valor agregado en toda la gestión del factor humano, de ahí que la propuesta les pareció novedosa e interesante.”

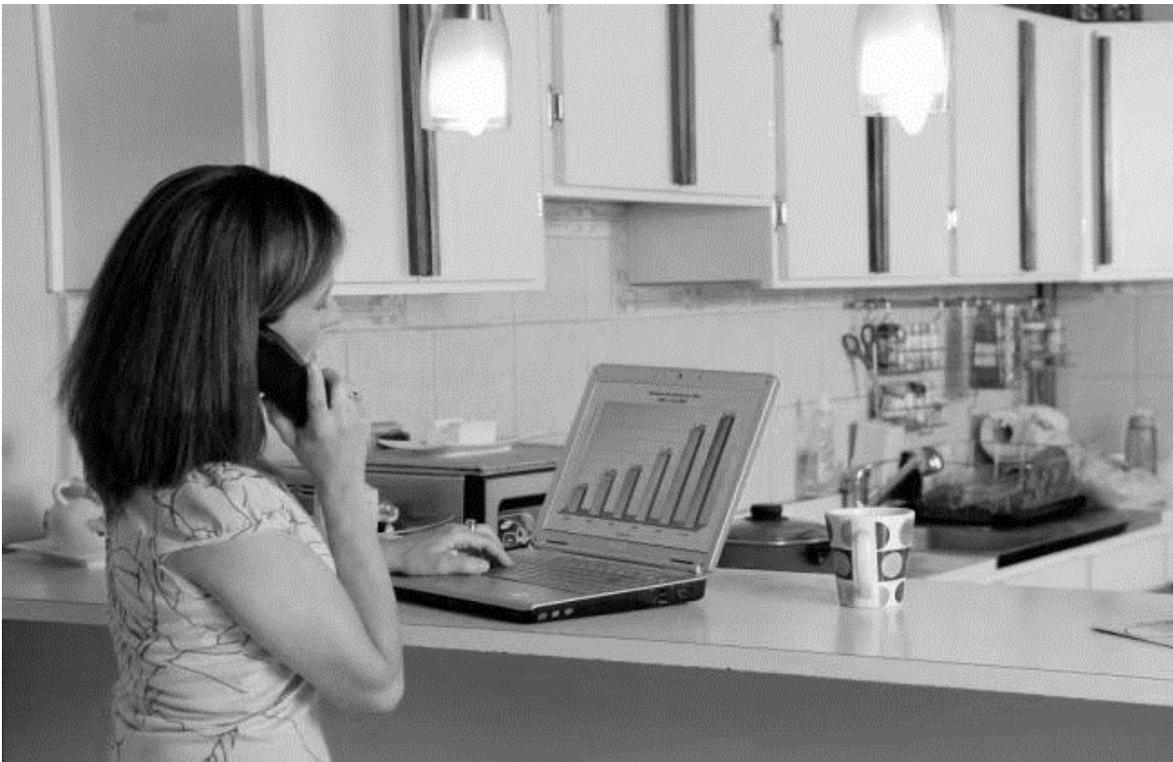
La primera institución pública de Costa Rica que incursionó en este tema, fue el Instituto Costarricense de Electricidad (2009, p.320), al implementar en el año 2007 un plan piloto que incluyó a dieciséis funcionarios. Llubere (comunicación personal, 07 de junio de 2016) señala que estos funcionarios eran de diferentes especialidades, entre las que había ingenieras, arquitectas, contadores, administradores, oficinista, etc. A finales de 2007 e inicios del 2008 el

plan lanzó sus primeros resultados y fueron altamente satisfactorios, por lo que el gobierno de Costa Rica decidió incorporar mediante un decreto ejecutivo la implementación del teletrabajo en todas las instituciones públicas del Poder Ejecutivo.

Marco jurídico de la implementación del teletrabajo en Costa Rica

La implementación del teletrabajo en Costa Rica para las y los funcionarios públicos fue mediante la creación de un decreto ejecutivo en el año 2008, posteriormente en el año 2013 y 2015 se crearon otros decretos tomando en cuenta otros elementos, la elaboración del decreto estuvo a cargo de funcionarios del ICE, dentro de los que estaba el doctor Llubere, quien señaló al respecto:

el gobierno de la república nos mandó a pedir que le redactáramos un decreto para aplicar el teletrabajo en todas las instituciones públicas, de tal manera que ya para el 2008 Costa Rica contaba ya con su primer decreto de teletrabajo; en realidad fue en alguna medida de los primeros en América Latina; habían esfuerzos de Brasil, Argentina había hecho ya un esfuerzo importante en aquella época, pero Costa Rica fue el primero que lo elevó a nivel de presidencia de la república y emite un decreto: a partir del año 2008 yo vengo coordinando a nivel nacional todo lo que es el teletrabajo (comunicación personal, 07 de junio de 2016).



Tecnología y teletrabajo cambiaron el modelo laboral | vanguardia.com

En Costa Rica, el teletrabajo hoy en día se impulsa como un esfuerzo por lograr la modernización del Estado, pero en sus orígenes surge como una respuesta o alternativa a problemas de diferentes índoles que enfrentaba el país; en ese sentido el doctor Jorge Ortega Vindas nos señala “cuando surge, no surge por un tema propiamente de modernización del Estado, sino en respuesta a que teníamos muchas crisis digamos desde energética hasta viales” tema en el que coincide el Dr. Llubere al manifestar:

decidimos crear el primer decreto en el 2008 por varios motivos, en primer lugar porque los precios de los combustibles estaban en niveles que rondaban los 65 y 70 dólares el barril, en segundo lugar porque la congestión vial de las ciudad se había convertido en un desafío, un reto; y en tercer lugar porque necesitábamos reducir un poco la cantidad de gente que habita o está en instalaciones alquiladas del Estado que nos consume mucho dinero o pagamos mucha suma en alquileres, esa fue la razón diría a tu pregunta en términos rápidos el por qué implementamos el teletrabajo en al país (comunicación personal, 07 de junio de 2016).

Otros elementos o factores que incidieron en la implementación del teletrabajo, tal y como lo señala el decreto No. 34704-MP-MTSS (2008), fue “la protección del medio ambiente, y favorecer la conciliación de la vida personal, familiar y laboral, mediante la utilización de las TIC’S” (pp.1-2).

Desde 2008 se han creado tres decretos distintos: 2008, 2013 y 2015. La creación de tres decretos distintos a lo largo de ocho años, no representa la existencia de cambios profundos o sustanciales en el proceso de implementación del teletrabajo. Si bien, cada decreto ha derogado el anterior, es importante señalar que se ha mantenido la esencia original de los mismos y cada decreto ha venido a enriquecer el anterior y a darle una perspectiva más amplia, agregando en cada uno de ellos nuevos elementos o variables, que a continuación se detallan:

Decreto	Variable
No. 34704-MP-MTSS del año 2008	<ul style="list-style-type: none"> • Incrementar la productividad del funcionario • El ahorro de combustibles • La protección del medio ambiente • Favorecer la conciliación de la vida personal, familiar y laboral
No. 37695-MP.MTSS del año 2013	<ul style="list-style-type: none"> • Promover la modernización de las organizaciones • La inserción laboral • reducir el gasto en las Instituciones Públicas,
No. 39225-MP.MTSS-MICITT del año 2015	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo laboral en los territorios • Apoyar las políticas públicas en materia de empleo mediante la utilización de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones

Fuente: Elaboración propia del autor



El teletrabajo en la familia | .enfoquealafamilia.com

Como se puede observar en el cuadro, el primer decreto de 2008 atendía a problemas relacionados con el medio ambiente y el costo de los combustibles que para la fecha habían alcanzado máximos históricos; a la misma vez, trataba de dar solución a un problema que se venía discutiendo desde los años noventa, a como lo es la conciliación de la vida laboral con la vida personal y familiar, esto en el marco del proceso de replanteamiento de la gestión humana en aras de la búsqueda de gestiones más productivas por parte de los trabajadores.

El decreto de 2013, por su parte, adicionó nuevos elementos como lo es la modernización del Estado que implica fortalecer el trabajo virtual y la gestión en línea de los servicios que ofrece el Estado Costarricense, así como mejorar la calidad del servicio. Según Llubere (comunicación personal, 07 de junio de 2016) “le quisimos incorporar un tema de productividad eso tiene que ver con modernización del Estado, aquí en Costa Rica hay programa muy grande de modernización del Estado y queremos que el trabajo virtual sea parte de la modernización del Estado”.

Este decreto también profundizó en el tema económico, tratando de promover el teletrabajo para reducir al máximo el gasto en las instituciones públicas y que estos ahorros no se concentraran exclusivamente en el tema del combustible sino que fueran más allá de ello. En este caso se plantearon ahorros relacionados con los gastos de funcionamiento de las oficinas, adquisición de nuevos equipos, gastos en servicios básicos y gastos relacionados con alquileres de edificios para el funcionamiento de las instituciones públicas.

El decreto 2015 incorpora los últimos estándares a nivel mundial en materia de tecnología de la información y comunicación, así como las últimas directrices de la OIT en este tema, que promueven el aprovechamiento de la tecnología para la reducción de las brechas sociales, principalmente en lo que atañe al acceso al trabajo de personas pertenecientes a grupos en

condición de vulnerabilidad, de cara a contribuir a la reducción de la pobreza y la pobreza extrema, relacionadas con los altos índices de desempleo; de ahí que el decreto hable de desarrollo laboral en los territorios (inclusión de las zonas rurales) y de apoyar las políticas públicas en materia de empleo mediante la utilización de las TIC'S.

De manera específica, el Estado Costarricense se ha enfocado en el tema del acceso al trabajo de las mujeres, de los jóvenes y de las personas con discapacidad; no se menciona ni en las entrevistas, ni en los documentos a los que se tuvo acceso, a los miembros del colectivo LGTBI como es el caso de las personas trans, con altos índices de desempleo en América Latina.

Condiciones jurídicas

En Costa Rica existen condiciones jurídicas para implementar el teletrabajo en el sector público del país, en condiciones de respeto y garantía de los derechos laborales de los trabajadores sujetos a esta condición especial de trabajo. A la fecha el país no cuenta con una normativa que establezca condiciones de implementación del teletrabajo en el sector privado; aunque por experiencia se puede deducir que cualquier regulación será en plena armonía y respeto con los derechos de la población trabajadora. Según Jorge Llubere (comunicación personal, 07 de junio de 2016), en la Asamblea Nacional existe una propuesta para regular el teletrabajo en el sector privado.

Costa Rica allanó el camino para la implementación del Teletrabajo en el sector público del país. Elevó este tema a nivel jurídico, al promover su implementación mediante los decretos ejecutivos mencionados anteriormente.

Cada uno de estos decretos, reconocen que a los teletrabajadores les asisten los mismos derechos y beneficios laborales que le asisten a los trabajadores presenciales; el decreto de 2015 señala que:

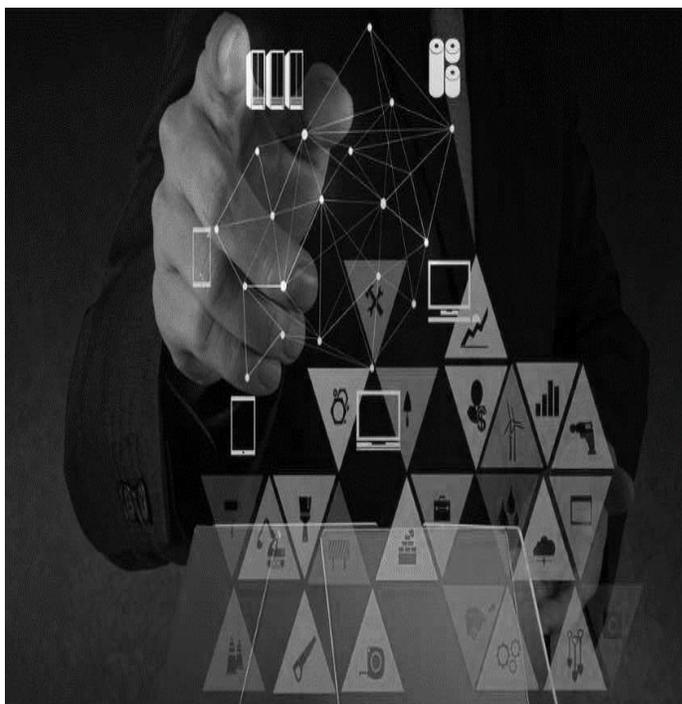
El teletrabajo modificará única y exclusivamente la organización y la forma en que se efectúa el trabajo, sin afectar las condiciones de la relación de servicio del funcionario, quien mantiene los mismos derechos, beneficios y obligaciones de aquellos servidores que desarrollen sus funciones en las instalaciones de cada institución del sector público, de conformidad con la normativa aplicable a cada relación de servicio establecida con la administración (Art.7).

El mismo decreto señala que cuando el trabajador ya tenga una relación laboral previa con el empleador, si se decidiera trasladarlo a la modalidad del teletrabajo, el empleador o patrono necesita la autorización previa del teletrabajador, dado que la misma; es decir la decisión de incorporarse al teletrabajo, es un acto voluntario del trabajador y no un acto potestativo del empleador.

Adicionalmente, reconoce lo que en derecho comparado se conoce como “derecho de reversibilidad” al considerar el derecho del trabajador de solicitar la restitución de sus condiciones de trabajo anteriores en caso de disconformidad con el teletrabajo; siempre y cuando agote con los procedimientos establecidos para tal efecto en cada institución. Si la decisión de revertir la modalidad es del empleador, éste no necesita autorización del trabajador.

Condiciones relacionadas con la infraestructura tecnológica

Hasta el año 2007 Costa Rica se caracterizó por tener un monopolio estatal en el campo de las comunicaciones. Con la aprobación y entrada en vigencia del tratado de libre comercio entre Centroamérica, República Dominicana y Estados Unidos (DR-CAFTA), el país, mediante la creación de una nueva ley sobre este tema, se abrió a la iniciativa privada, lo que le ha representado grandes avances en relación al incremento del acceso a internet, banda ancha y desarrollo de su infraestructura tecnológica.



¿Por qué es tan importante la infraestructura tecnológica? | mycomputer.com

La apertura del mercado de las telecomunicaciones coincidió con la adopción de la modalidad del teletrabajo (2008) que suponía la necesidad de mejorar la infraestructura tecnológica y reducir la brecha digital entre los ciudadanos de cara a garantizar la efectividad y la viabilidad de esta modalidad de trabajo, hasta entonces novedosa en el sector público del país.

Para el año 2006, según cifras del Banco Mundial de cada 100 habitantes, solo 25.1 tenía acceso a internet; mientras que para esa misma fecha solo 1.90 de cada 100 habitantes tenía acceso a internet por banda ancha; esta realidad ha cambiado considerablemente y a pasos agigantados desde esa fecha hasta la

actualidad, demostrando la capacidad de Costa Rica de adaptarse a los nuevos desafíos en materia de acceso a internet y a la mejora de su infraestructura en este tema.

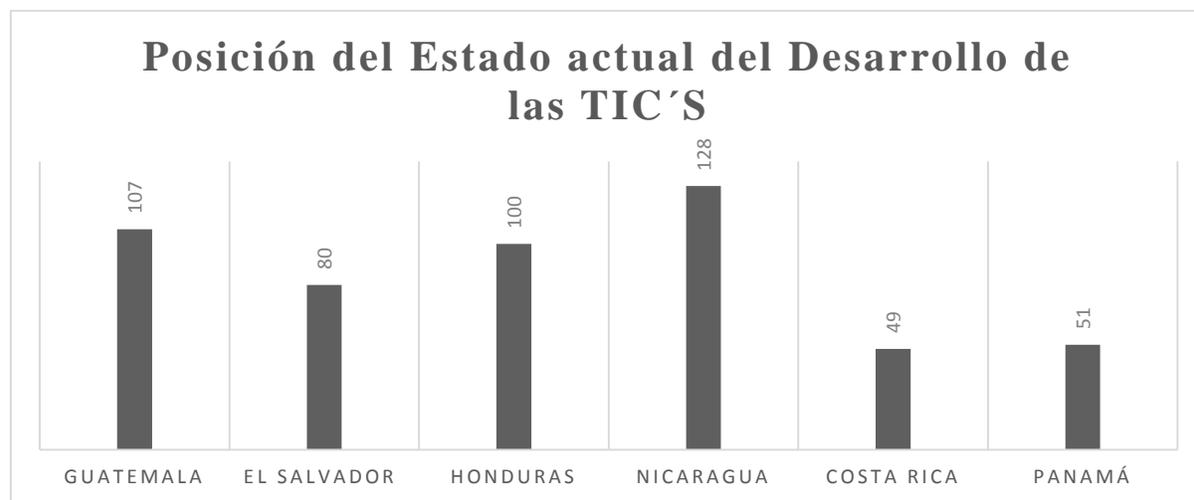
En la actualidad, Costa Rica es el país de la región centroamericana que tiene mayores condiciones de infraestructura tecnológica en relación con sus pares centroamericanos que han quedado rezagados desde la apertura del mercado de las telecomunicaciones a la iniciativa privada en Costa Rica llevada a cabo en 2007.

El acceso a internet, la banda ancha, los costos del internet y los planes y políticas que actualmente impulsa el gobierno, principalmente, mediante la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones, son un importante impulso para este tema.

Según el ranking elaborado para el 2015 por Alliance For Affordable Internet (A4A1) Costa Rica se ubica en el ranking número 2 en acceso de internet, de un total de 51 países en desarrollo, superado únicamente por Colombia; a la vez, que se ubica en octavo lugar en infraestructura de comunicación. Esto no solo ubica al país en mejor posición de sus homólogos centroamericanos,

sino que lo ubica en una posición mejor a la de otros países latinoamericanos como Argentina, México y Brasil. Cabe destacar que Colombia al igual que Costa Rica implementa en su legislación interna el teletrabajo, por lo que también ha asumido el reto de mejorar su infraestructura tecnológica.

A nivel mundial, en un estudio de *The Global Information Technology Report. ICTs for Inclusive Growth* (Foro Económico Mundial, 2015), Costa Rica se ubica en el ranking 49 de países con mayor acceso a internet en el mundo (aprovechamiento de las TIC'S), superando a los demás países de la región centroamericana y latinoamericana como se puede notar en el siguiente cuadro:



Fuente: Elaboración propia del autor

Según estadísticas del Banco Mundial, suministradas oficialmente por los Estados y disponibles en su página web, el acceso a internet por banda ancha en Costa Rica ha evolucionado de la siguiente manera, lo que denota un crecimiento acelerado analizando la evolución interna y en comparación con los avances mínimos de sus homólogos centroamericanos:

Acceso a internet por banda ancha por cada cien habitantes				
País	2011	2012	2013	2014
Costa Rica	8.86	9.34	9.95	10.52
El Salvador	3.29	3.84	4.49	5.00
Guatemala	-----	1.86	2.28	2.73
Honduras	0.74	0.77	0.85	1.39
Nicaragua	1.44	1.69	2.17	2.48
Panamá	7.56	7.75	7.95	7.90
República Dominicana	4.18	4.71	5.06	5.70

Fuente: Elaboración propia del autor.

De la misma manera, en acceso a internet por cada cien habitantes, en Centroamérica, es notable el avance de Costa Rica en este tema, aunque el primer lugar lo tiene República Dominicana con un acceso de 49.6 habitantes por cada cien, siguiendo en segunda posición Costa Rica con 49.4 habitantes; Panamá con 44.9; El salvador con 29.7; Guatemala con 23.4; Honduras con 19.1 y Nicaragua con 17.6.

Pese a que Costa Rica tiene notables avances en el tema de acceso a internet y banda ancha, en la entrevista con Roberto Lemaitre del Vice Ministerio de Telecomunicaciones, éste funcionario, reconoce que uno de los retos que actualmente tiene el Estado costarricense en mejorar la infraestructura tecnológica de cara a una efectiva implementación del teletrabajo, es mejorar la accesibilidad en las zonas rurales más alejadas del país; textualmente Lemaitre (comunicación personal, 10 de mayo de 2016) señala que “definitivamente hay unos aspectos que ya son claves: banda ancha, llegar a los hogares y no solo al centro si no a zonas rurales con capacidad de conexión efectiva” adicionalmente manifiesta que “otro de los puntos es el tema de la capacitación de la ciudadanía y población [...] este tema se vuelve una base fundamental” para garantizar la efectividad del teletrabajo.



faonet.co

Desde el año 2010, Costa Rica ha incorporado en el sistema educativo la capacitación en la utilización de los medios tecnológicos, lo que ha significado un avance cuantitativo y cualitativo para la población en lo que respecta al uso de estos medios, sin embargo existen ciertos sectores de la población que no cuentan con medios tecnológicos, banda ancha de conectividad ni con la capacitación correspondiente para el uso y manejo de estos medios telemáticos y del uso del internet.

Por esta situación, el Estado se ha preocupado por formular programas para disminuir esta problemática, el Plan Nacional de Desarrollo Tecnológico establece una serie de metas a corto y mediano plazo para reducir la brecha digital entre los costarricenses; dentro de estas metas se encuentran:

1. Programa del plan de trabajo de tele comunicaciones 2016-2021 en el que se pretende llegar a más de un 70% de la población con banda ancha, eso quiere decir que va a permitir la conectividad y el acceso a más de un 70% de la población en los lugares más remotos y aislados del país.
2. Se entregarán alrededor de 140 mil computadoras a familias en situación de pobreza con la finalidad de reducir la brecha digital en el país, adicionalmente la entrega de estos aparatos vienen de la mano con un subsidio en la tarifa de acceso a internet.
3. 100 % de ejecución del programa de banda ancha solidaria al 2021.
4. Por otro lado se han creado 256 telecentros que son llamados centros comunitarios inteligentes, que están ubicados a lo largo y ancho del país, estos telecentros están ubicados en lugares más rurales, con cierta brecha social importante y son utilizados para realizar programas de capacitación para el uso básico de la informática y la alfabetización digital.

Es muy importante el trabajo que está realizando el Estado de Costa Rica en la implementación de programas que sirvan para involucrar a toda la sociedad al mundo digital, y que estas condiciones sean de utilidad para la incorporación de la modalidad del teletrabajo en la sociedad costarricense.

Los funcionarios entrevistados por el autor indicaron que estos centros comunitarios inteligentes tienen todas las condiciones necesarias para ser utilizados como instalación para teletrabajar, es decir, que su funcionalidad no se limite a capacitar, sino que sea aprovechado como un medio que permita ejercer el teletrabajo.

Adicionalmente, otro factor fundamental para la efectividad del teletrabajo es la necesidad imperante que la sociedad tenga un cambio radical de mentalidad y un cambio de cultura muy profunda donde las personas involucradas en este proceso puedan adecuarse y adaptarse al uso de los medios tecnológicos con fines laborales y así mismo los empresarios romper ese esquema tradicional del presencialismo en los puestos de trabajo; pues solo de esta manera se puede lograr la implementación plena del Teletrabajo.

Condiciones que deben cumplir los teletrabajadores para incorporarse a esta modalidad

La experiencia de Costa Rica y la doctrina sobre el teletrabajo ha asentado que se necesitan diferentes condiciones para lograr de una manera certera y eficiente esta nueva modalidad.

Según los planes y políticas de implementación del teletrabajo en Costa Rica; los teletrabajadores deben reunir una serie de condiciones para aplicar a esta modalidad; las condiciones son principalmente las siguientes:

Estar en buen estado de salud emocional y psicológica, dado que el teletrabajo, según la doctrina y diferentes investigaciones en el campo de la psicología, puede tener efectos negativos en la persona, en tanto se pueden desarrollar en ella condiciones y situaciones de estrés vinculadas con el aislamiento social al que son sometidos los teletrabajadores.

Por recomendaciones de la instancia central del teletrabajo, todas las instituciones públicas están obligadas a realizar a las personas seleccionadas para desarrollar el trabajo mediante esta modalidad, un examen psicológico y de actitud. Jorge Llubere en su entrevista, sobre este punto, manifiesta lo siguiente:

Costa Rica hizo bien, nosotros hicimos algo que no habíamos visto en ningún lugar y era que para enviar a una persona a teletrabajar primero le hacemos pruebas psicológicas, para ver si es apto para teletrabajar. Pasaron por pruebas psicológicas para ejercerlo, entonces en esas pruebas psicológicas que son especializadas digo que son propias para evaluar ambientes virtuales, no la entrevista típica cuando entra a una empresa y le dicen que se va a sentar en una silla si no que otros factores, entonces ahí es donde uno se explica porque una persona cuando pasa esa prueba y entra al programa es porque ya se le valoraron, una serie de competencias actitudinales que tiene que ver con las conductas, que tiene que ver con emociones, tiene que ver con la competencias del relacionamiento, tiene que ver con las competencias de planificar el trabajo, tiene que ver con las competencias de comunicación, etc (comunicación personal, 10 de mayo de 2016)

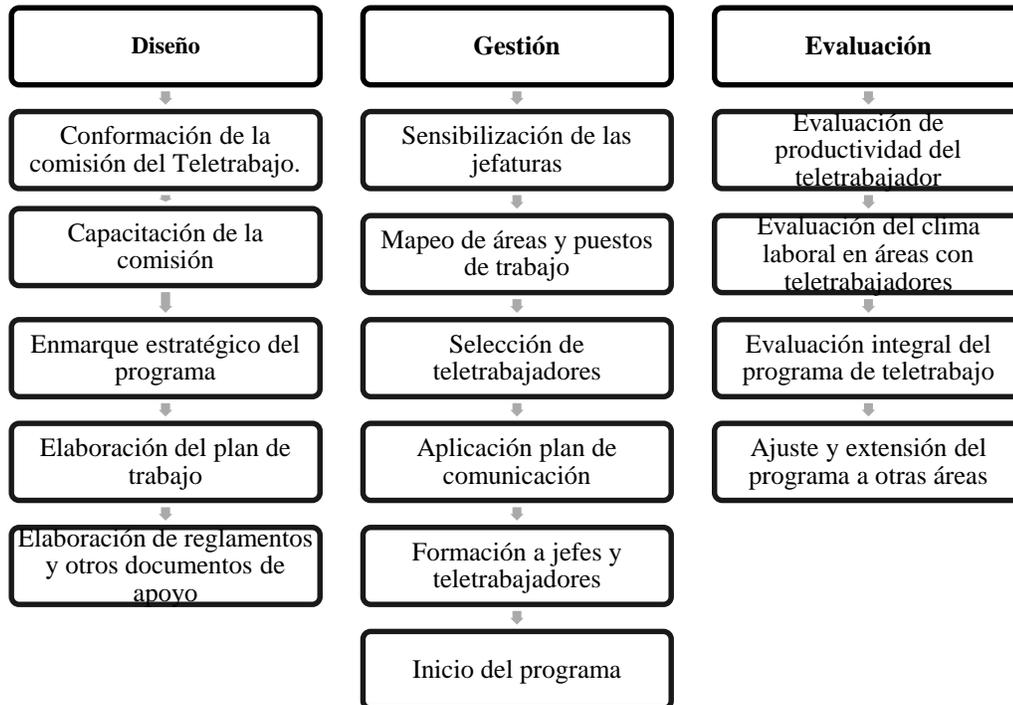
Otro factor importante es las condiciones necesarias del lugar de donde se va a la teletrabajar, generalmente se realizaría desde los hogares de los trabajadores, lo que implica que debe contar una infraestructura física adecuada para desempeñar sus funciones, destacando entre estos: 1. Espacio físico: el teletrabajador debe contar con un espacio físico adecuado donde pueda desarrollar cómodamente sus labores, ello incluye el espacio aéreo y de superficie. 2. Condiciones ergonómicas: estas condiciones consisten en que los teletrabajadores deben de cumplir ciertos requisitos mínimos para la ejecución de esta modalidad, que son los mismos que se deben aplicar en las instalaciones físicas propias de la empresa o institución, entre ellas básicamente: a) disponer de un escritorio o de una mesa con condiciones para realizar las funciones. b) un silla que pueda ajustarse de tal manera que perjudique o lesione al trabajador c) buenas condiciones de iluminación d) niveles de ruidos que no perjudiquen el desempeño del teletrabajador, 3. Condiciones de seguridad: consiste en que el teletrabajador desempeñe sus actividades en un lugar donde no este expuesto a cualquier afectación de su salud y 4. Acceso a internet.

Sobre este último punto, es válido señalar que la mayoría de documentos especializados sobre este tema, como el Marco Europeo del Teletrabajo, recomiendan que a los teletrabajadores se les reconozca económicamente y en la medida de lo posible, los costos en los que incurren para laborar bajo esta modalidad.

En el caso de Costa Rica, por política, no se le reconoce al teletrabajador ningún estipendio o bono adicional a su salario por los costos mencionados, dado que para funcionarios de este país centroamericano, existe una relación ganar-ganar bajo el criterio que la institución se ahorra costos que son trasladados al trabajador y estos a su vez, se ahorran costos que compensan los

nuevos gastos que implica el teletrabajo, tales como el ahorro en trasladarse a sus puestos de trabajo y los ahorros en alimentación.

Proceso de implementación del teletrabajo en Costa Rica



Proceso de implementación del teletrabajo en Costa Rica |Elaboración propia del autor

En el año dos mil quince el Estado de Costa Rica emitió el último decreto ejecutivo para la implementación del teletrabajo en las instituciones públicas, decreto número 39225, a raíz de este decreto, el Ministerio del Trabajo y de la Seguridad Social creó la “Guía para implementar el Teletrabajo en las Instituciones Públicas” para orientar a estas instituciones en la aplicación de sus programas de teletrabajo.

Diseño

El primer paso para la implementación del teletrabajo en cualquier institución del Estado, debe partir por la creación de una comisión institucional tal y como lo mandata el decreto ejecutivo de 2015; la guía de implementación del teletrabajo plantea que este equipo debe ser interdisciplinario y debe estar integrado por representantes de distintas áreas estratégicas de la institución tales como el área de recursos humanos, el área informática y el área de asesoría legal principalmente, entre otras que se estimen conveniente.

Creada la comisión institucional del teletrabajo, se procede a la fase de capacitación. La capacitación de la comisión institucional del teletrabajo, debe abarcar aspectos relacionados al teletrabajo propiamente dicho, así como aspectos relacionados al uso de las tecnologías de la información y comunicación, aplicadas a este nuevo modelo de trabajo.

Capacitada la comisión, esta procede a la elaboración de un plan de trabajo y a la elaboración de los instrumentos internos que van a rectorar el proceso; estos instrumentos incluyen reglamentos, manuales de implementación del teletrabajo, entre otros que se consideren pertinentes.

Gestión

La etapa de gestión incluye varias fases que van desde la sensibilización de empleadores y trabajadores, pasando por la identificación de las áreas y puestos en los que se puede aplicar el teletrabajo, hasta llegar a la selección de los teletrabajadores. Los instrumentos relacionados a la implementación del teletrabajo en el sector público de Costa Rica plantean que la identificación del área y puesto no es suficiente, puesto que si el teletrabajador no tiene cualidades, actitudes y aptitudes para desarrollar el trabajo bajo esta modalidad, no puede ser seleccionado para teletrabajar.

En el proceso de identificación de puestos se debe convocar la participación de jefes o responsables de las diferentes áreas de la institución. Para la selección de los teletrabajadores se deben aplicar criterios técnicos. En esta etapa es donde da inicio el plan.

Evaluación

Al haberse implementado el teletrabajo en una institución, da inicio a la etapa de evaluación de este sistema de trabajo, en las que se deben evaluar tres aspectos fundamentalmente:

1. Productividad de los teletrabajadores: Consiste en fijar y evaluar un conjunto de indicadores para cada uno de los teletrabajadores incorporados al programa.
2. El clima laboral, RSE (Responsabilidad Social Empresarial) y calidad: Su objetivo es conocer cómo se comportan diferentes variables del ambiente laboral, la RSE y la calidad producto de la implementación del teletrabajo.
3. Evaluación integral del programa: Esta es la última etapa evaluación que tiene como finalidad verificar si el programa está cumpliendo con los objetivos planteados y fijados en el programa.

Efectuadas las evaluaciones, se deben realizar ajustes al programa, que permita mejorar algunos aspectos identificados en esta primera experiencia, en aras de ir mejorando y así en el siguiente proceso sea más efectivo la implementación de esta modalidad y que en la medida de lo posible pueda irse extendiendo y ampliando a otras áreas de la institución.

Actualmente, todas las instituciones públicas vinculadas al decreto ejecutivo de 2015, cuentan con comisiones institucionales de teletrabajo instaladas y en funcionamiento; no todas las instituciones se encuentran en etapa de implementación de los planes de teletrabajo, sino que la mayoría está en la fase de elaboración de los instrumentos internos o en la fase de identificación de los puestos o cargos hábiles para teletrabajar. Solo 15 instituciones se encuentran en fase de ejecución del teletrabajo.

Según el Plan Nacional de Desarrollo de Telecomunicaciones, se espera que al año 2018 el cincuenta por ciento de las instituciones públicas se encuentren en etapa de ejecución de los planes de teletrabajo. En la actualidad, son pocas las instituciones que se encuentran en esta fase.

La institución que más ha avanzado en la implementación del teletrabajo es el Instituto Costarricense de Electricidad, que tiene aproximadamente trescientos cincuenta trabajadores laborando bajo esta modalidad. También de la entrevista se logró obtener información parcial de la implementación del teletrabajo en la Contraloría General de la República, dado que se estima que es otro de los órganos que más ha avanzado en esta etapa, pero no se logró obtener información del número de teletrabajadores laborando en dicha institución.



De izquierda a derecha: Jorge Llubere director del Instituto Costarricense de Electricidad ICE y José Alejandro Castillo, Docente investigador ICEJP-UPOLI

Actualmente Costa Rica tiene unos trescientos mil trabajadores laborando en el sector público, de esa cantidad se cree que al menos el diez por ciento, es decir treinta mil pueden teletrabajar, aunque no necesariamente el cien por ciento de esa cifra va ingresar al teletrabajo. Las proyecciones del Estado costarricense es alcanzar al menos el diez por ciento de esos treinta mil trabajadores. Jorge Llubere (comunicación personal, 07 de junio de 2016) señaló que este proceso es lento y paulatino; se espera que a finales de 2017 haya mil telefuncionarios en Costa Rica y a finales de dos mil dieciocho esta cifra se eleve a cuatro mil teletrabajadores.

Las instituciones que se encuentran en fase de elaboración de los instrumentos de teletrabajo y de identificación de puestos, actualmente se encuentran ejecutando el teletrabajo de manera parcial, de manera que pretenden fortalecer la cultura del teletrabajo entre sus trabajadores de cara a la futura implementación de los planes permanentes.

Beneficios del teletrabajo en Costa Rica

Impacto social

El impacto social del teletrabajo puede medirse en dos sentidos; un impacto social *intra parte*, es decir, entre los miembros de la relación laboral y un impacto social que trasciende a los sujetos de la relación laboral.

El impacto más evidente de la implementación del teletrabajo se ha dado entre los sujetos de la relación laboral, quienes según el coordinador de la comisión técnica del teletrabajo de Costa

Rica, se encuentran satisfechos en niveles superiores a un ochenta y cinco por ciento con este nuevo esquema de trabajo.

Las y los trabajadores del sector público que se encuentran sujetos a esta modalidad de trabajo, tienen mayores posibilidades de convivir con sus familiares y cumplir mayores responsabilidades y compromisos en el seno de su vida privada en comparación con sus compañeros sujetos a la modalidad presencial, lo que reduce los niveles de estrés y depresión laboral y ha impactado positivamente en la productividad individual de cada teletrabajador. Según encuestas de consumo interno a las que hace referencia el doctor Llubere, solo el tres por ciento de los teletrabajadores se han manifestado insatisfechos con el teletrabajo, llegando inclusive a solicitar la restitución en sus puestos anteriores.

La literatura universal hace referencia a otro tipo de impactos sociales que trascienden la relación bilateral de los sujetos de la relación laboral, estos beneficios inclusive se encuentran contemplados como objetivos del teletrabajo en los distintos decretos ejecutivos que se han dictado desde el año 2008; sin embargo, medir ese impacto es hasta cierto punto, un tanto complicado, considerando el bajo número de teletrabajadores que se encuentran insertos en este programa.

El impacto social del teletrabajo más allá de la relación laboral, es aquel que se manifiesta positivamente en la solución de algunas problemas que afectan a la sociedad contemporánea, estos problemas son: congestión vial y contaminación del medio ambiente principalmente.

Se prevé que en un futuro el impacto social del teletrabajo pueda trascender a todas las esferas de la sociedad, garantizando la solución de estos problemas; sin embargo, esto será posible, sólo en la medida en que el Estado de Costa Rica sea capaz de incorporar al teletrabajo al mayor número de funcionarios públicos posibles, porque la cifra actual de teletrabajadores es insuficiente para garantizar una solución al congestión vial y al problema del medio ambiente.

Impacto económico

Un impacto medible y cuantificable económicamente del teletrabajo, son los ahorros que se generan las instituciones costarricenses a partir de la implementación de esta modalidad de contratación en el sector público del país. Se estima que las instituciones de Costa Rica se ahorran el equivalente aproximado a 200 dólares mensuales por cada teletrabajador en gastos de agua, electricidad, aseo, depreciación de equipos, tinta, papelería y otros gastos de oficina.

Se proyecta que en la medida en que aumente el número de teletrabajadores, se puedan generar otros ahorros como los ahorros en alquiler de locales que rentan las instituciones públicas, dado que se requerirían locales más pequeños frente a la reducción del trabajo presencial, lo que tendría un fuerte y favorable impacto económico en el presupuesto de las instituciones públicas de este país.

El impacto económico del teletrabajo no solo beneficia a las instituciones públicas, también a los trabajadores que laboran bajo esta modalidad, quienes se ahorran gastos de traslado de su casa de habitación a su centro de trabajo y viceversa, así como gastos de alimentación cuando

apliquen. En caso de que estos gastos sean subvencionados por las instituciones públicas mediante beneficios colectivos a favor de los trabajadores, esto se suma a los ahorros institucionales que le genera el teletrabajo al sector público costarricense.

Aspectos negativos de la implementación del teletrabajo en Costa Rica

- El proceso ha avanzado de manera lenta. A la fecha solo 15 instituciones públicas que se encuentran en proceso de implementación del teletrabajo. La mayoría de las instituciones, aunque tienen elaboradas sus comisiones institucionales, se encuentran en fase de diseño de instrumentos e identificación de cargos hábiles para teletrabajar.
- A la fecha el teletrabajo no ha causado un gran impacto social, lo que se debe a la poca cantidad de trabajadores laborando bajo esta modalidad. Se espera que a dos mil dieciocho este panorama haya cambiado.
- No se logró tener acceso a informes oficiales sobre los avances del proceso de implementación del teletrabajo, por lo que la información estadística sobre el número de trabajadores y el número de instituciones involucradas en el proceso no es exacta.
- No se ha generado un cambio de cultura organizacional en la mentalidad de quienes dirigen algunas instituciones y quienes lideran los procesos del teletrabajo o tienen a su mando teletrabajadores; siempre trabajan bajo esquemas organizacionales rígidos que les llevan a tratar de mantener un control excesivo en los teletrabajadores lo que ha generado inconformidad y malestar de muchos de ellos y anuencia de otros trabajadores para incorporarse a esta modalidad. En las tres entrevistas realizadas se hizo referencia a este aspecto.

Hallazgos

El estudio del proceso de implementación del teletrabajo en Costa Rica, permitió identificar los desafíos que tienen los países centroamericanos de cara a la posible implementación del teletrabajo en sus sistemas jurídicos laborales. Los resultados de implementación de esta modalidad de trabajo en el sector público costarricense evidencian después de casi ocho años de construcción y ejecución, la existencia de un proceso que avanza de manera lenta pero progresiva.

Es innegable que desde 2008, el país se ha ido preparando para la implementación efectiva del teletrabajo, mediante la creación de un marco jurídico que sirve de base y guía a este proceso; a la vez que ha venido creando los diferentes instrumentos que orientan a las instituciones públicas en su actuar en relación al teletrabajo.

El marco jurídico, desarrollado mediante decreto ejecutivo, garantiza el pleno respeto de los derechos laborales de los trabajadores que se integren a laborar bajo esta condición especial de trabajo, garantizando idénticos derechos y garantías que al resto de trabajadores que laboran bajo modalidad presencial.

En cuanto a las condiciones tecnológicas, es el país es consciente de la necesidad de mejorar su infraestructura tecnológica. Ha venido ampliando su banda ancha, garantizando internet solidario, reduciendo la brecha digital y alfabetizando tecnológicamente a su población mediante programas que pretenden dotarlos de competencias y capacidades para el uso adecuado de las tecnologías de información y comunicación.

El teletrabajo ha mostrado crecientes beneficios sociales y económicos a favor de trabajadores y empleadores en Costa Rica y se espera que en la medida en que el plan de implementación vaya incluyendo una mayor cantidad de trabajadores, estos beneficios trasciendan a los sujetos de la relación laboral y tengan un mayor impacto en la sociedad, contribuyendo a la solución de algunos problemas específicos relacionados con la movilidad en las ciudades, aspectos medioambientales y con la incorporación de grupos en condición de vulnerabilidad al mundo laboral.

El país tiene un camino andado y una ruta clara de implementación. A la fecha, todas las instituciones públicas del país cuentan al menos con sus Comisiones Institucionales del Teletrabajo creadas y en funcionamiento, pero el proceso no ha estado exento de dificultades y resistencias naturales. La falta de acceso a los informes institucionales y nacionales de las respectivas comisiones, imposibilitó profundizar en los avances, retrocesos y desafíos pendientes de Costa Rica en este tema; sin embargo, la información ha sido suficiente para inferir de la experiencia costarricense, los desafíos que enfrentan el resto de países de nuestra región de cara a una eventual implementación del teletrabajo.

1. El primer desafío es delimitar el ámbito de aplicación del teletrabajo, es decir, tomar la decisión de implementarlo exclusivamente en el sector público, como lo ha hecho Costa Rica o ir más allá de ello, e implementarlo inclusive en el sector privado del país, que es el sector que mayor cantidad de empleos produce en la región, conforme a nuestros esquemas de desarrollo económico.

Debemos tener presente que el teletrabajo no es más que una expresión de aprovechamiento del desarrollo tecnológico para incrementar la productividad de las empresas, algo que podría resultar atractivo a la inversión privada.

2. El segundo desafío es la necesidad de creación de políticas públicas o de instrumentos jurídicos en sus diferentes modalidades ya sea, leyes especiales, reformas de adición al código del trabajo, decretos ejecutivos o de una resolución administrativa del órgano competente, que regule el proceso de implementación del teletrabajo. Estos instrumentos deben garantizar a teletrabajadores derechos y garantías laborales en condiciones idénticas a las de los trabajadores presenciales.
3. El tercer desafío creación de un órgano o de una comisión nacional especializada que coordine y dirija el proceso de implementación del teletrabajo en los países de la región, es necesario que esta comisión cuente con conocimientos técnicos

y con una capacitación muy profunda en este tema para una coordinación y dirección efectiva en el proceso. Esta comisión de debe encargar además de la elaboración de instrumentos especializados, como guías o manuales de implementación, así como de formular los instrumentos jurídicos o políticas públicas que se requieran para este caso.

4. El cuarto desafío es mejorar la infraestructura tecnológica: Los Estados de la región se encuentra en una situación desfavorable en temas de infraestructura tecnológica, así lo indican números informes, lo que hace necesario y urgente incrementar la inversión en infraestructura tecnológica para reducir las brechas digitales de las sociedades, y de esta manera encausar positivamente el teletrabajo en los países.
5. Un quinto desafío es la capacitación tecnológica, lo que implica elaborar planes o programas de capacitación para el uso y manejo de las tecnologías de la información y comunicación para reducir los índices de analfabetismo digital en los que encuentran muchos miembros de las sociedades vulnerables.
6. Elaborar programas de sensibilización y concientización dirigido a los jefes y responsables de las instituciones con el fin de lograr un cambio de cultura y de mentalidad organizacional, que permita la transición efectiva a este nuevo modelo en el que los medios tecnológicos juega un papel primordial, y que los mecanismos de control y supervisión deben adaptarse a un nuevo sistema.

Referencias bibliográficas

- Acuña, L. (10 de mayo de 2016). *Proceso de implementación del teletrabajo*. Castillo, A., comunicación personal.
- Argentina, Ministerio del Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2010). Declaración de lineamientos y compromisos en materia de teletrabajo, para la promoción de trabajo decente y como garantía de calidad laboral.
- Belloch, C. (2001). *Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC)*. Recuperado de <http://www.uv.es/~belloch/pdf/pwtic1.pdf>.
- Calvo, M. (2002). *El teletrabajo*. Tesis de Maestría. Universidad Estatal a Distancia: Costa Rica. Recuperado de <http://repositorio.uned.ac.cr/reuned/bitstream/120809/1416/1/El%20teletrabajo.pdf>.
- Costa Rica, Poder ejecutivo:
- (2018). Decreto No. 34704-MP-MTSS, *Decreto sobre promoción del teletrabajo en las instituciones públicas*.
 - (2015). Decreto No. 39225-MP-MTSS-MICITT, *Decreto sobre aplicación del teletrabajo en las instituciones públicas*.
 - (2013). Decreto No. 37695-MP-MTSS, *Decreto sobre promoción del teletrabajo en las instituciones públicas*.

- Izquierdo F. (2006). El Teletrabajo. Recuperado de <http://www.difusionjuridica.com.bo/bdi/biblioteca/biblioteca/libro024/lib024-2.pdf>.
- Jaramillo, H. (2014). *El Teletrabajo: Los beneficios de una forma de Organización Laboral Moderna*. Ensayo. Universidad Militar de Nueva Granada, Bogotá. Recuperado de <http://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/10654/11993/1/EL%20TELETRABAJO.pdf>.
- Jiménez, C. (2007). *El Derecho Laboral ante el reto de las Nuevas Tecnologías*. Madrid: Editorial Grupo Difusión.
- Lemaitre, R. (10 de mayo de 2016). *Proceso de implementación del teletrabajo*. Castillo, A., comunicación personal.
- Llubere J. (07 de junio de 2016). *Proceso de implementación del teletrabajo*. Castillo, A., comunicación personal.
- Ministerio de Tecnología de la Información y Comunicación (2012). Libro blanco. El ABC del teletrabajo en Colombia. (Versión 3.0). Recuperado de http://www.teletrabajo.gov.co/622/articles-8228_archivo_pdf_libro_blanco.pdf.
- Murillo, G. y Rojas, H. (2009). *Implementación del Teletrabajo en la Realidad del Sector Público*. Tesis de Licenciatura. Universidad de Costa Rica, San José. Recuperado de http://iiij.ucr.ac.cr/sites/default/files/documentos/implementacion_del_teletrabajo_en_la_realidad_del_sector_publico.pdf
- Ortega, J. (10 de mayo de 2016). *Proceso de implementación del teletrabajo*. Castillo, A., comunicación personal.
- Yáñez, S. (1999). Consideraciones sobre flexibilidad laboral planteadas desde una mirada de género. Recuperado: http://www.cem.cl/pdf/flexibil_laboral.pdf