

XI Jornadas de Sociología de la UNLP

5, 6 y 7 de diciembre de 2022

## **Innovaciones tecnológicas en los servicios de atención al público. Consecuencias para las condiciones de trabajo y riesgos laborales emergentes**

**María Laura Henry**

CONICET - Universidad Nacional de Moreno (UNM)

[mhenry@unm.edu.ar](mailto:mhenry@unm.edu.ar)

MESA 31 - Los sentidos del trabajo. Subjetividad, trayectorias e identidades en el mundo

### **1. Introducción**

El creciente uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TICs) en el sector de los servicios genera cambios en la naturaleza de las tareas, modifica la comunicación con los clientes o usuarios e implica incluso cambios en la forma de ordenar el trabajo (en algunos casos, permiten alterar en las dimensiones tiempo y espacio por la deslocalización y la asincronía).

Esta tendencia se ha acentuado a partir de las restricciones impuestas por el COVID-19 dado que muchos servicios (tanto públicos como privados) en cortísimo tiempo introdujeron grandes modificaciones en sus procesos de trabajo por medio de innovaciones asociadas a las tecnologías. De esta forma, una tendencia que ya preexistía tuvo una inédita aceleración en el marco de la pandemia y por eso es importante evaluar qué consecuencias ha tenido al nivel de las condiciones de trabajo. Aun se sabe poco sobre los cambios sucedidos y sobre su magnitud.

En este sentido, esta ponencia tiene como objetivo analizar las innovaciones organizacionales ocurridas al nivel del proceso de trabajo y asociadas al uso de TICs que se han implantado en una organización estatal de servicios de seguridad social e identificar como se han modificado las condiciones de trabajo para quienes realizan atención al público de manera presencial.

Específicamente, tomamos como ámbito de indagación a dependencias de la ANSES (Administración Nacional de la Seguridad Social) para analizar una dimensión del proceso de trabajo que venimos examinando hace varios años en esta organización y que tiene gran incidencia sobre el bienestar de los trabajadores: la intensidad y los ritmos de trabajo.

Es importante señalar que en el marco de la pandemia por COVID-19, ANSES tuvo que introducir nuevos mecanismos de atención al público, que le permitieran seguir funcionando durante las restricciones sanitarias vigentes. De esta forma, muchos beneficios y programas sociales debieron tramitarse mediatizados por nuevos procedimientos informáticos y tecnologías. Estas innovaciones hoy se mantienen y han pasado a formar parte de los procesos de trabajo habituales de este organismo de servicios. Por eso es fundamental conocer cómo ha impactado en las condiciones de salud de los trabajadores.

## **2. Coordenadas teóricas de la investigación**

### **2.1. El proceso de trabajo en servicios de atención al público**

Dada su importancia para nuestro enfoque, es importante comenzar nuestro marco teórico explicitando qué entendemos por proceso de trabajo y qué aspectos permite iluminar este concepto. Al respecto, es posible afirmar que un proceso de trabajo (independientemente de lo que se produce) siempre consta de tres elementos: el objeto de trabajo (materia prima, información que se transforma y procesa), los instrumentos de trabajo (maquinaria, herramientas, tecnología) y la actividad de trabajo propiamente dicha, donde los trabajadores ponen en acto capacidades físicas, mentales y psíquicas. Estos tres elementos enunciados se articulan, en cada caso, según *una forma específica de organización y división del trabajo*, y ello con vistas a la producción de bienes, servicios o conocimientos que tienen una utilidad social porque permiten satisfacer necesidades (Neffa, 2015).

Ahora bien, los procesos de trabajo están presentes en todas las actividades económicas y abarcan un infinito número de variantes, según sea la naturaleza de la actividad que se desarrolla, la rama o sector económico y el tipo de organización que se trate. De esta forma, los procesos de trabajo se concretan bajo formas históricas particulares.

En esta ponencia nos enfocaremos en los procesos de trabajo que se realizan en las actividades de servicios, en el sector público y que implican la atención directa de público.

Esto denota un proceso de trabajo muy específico que es necesario analizar en todos sus componentes.

Respecto de los servicios, se trata de un concepto amplio y polisémico sobre el cual no existe una definición única (Bouquet y Dubéchet, 2016). De todas formas, y a los efectos de delimitar nuestro campo de análisis, podemos recuperar una definición clásica del economista Peter Hill (1977, citado por Scotti y Allari, 2009:4) que definió a la actividad de servicio como aquella donde un productor transforma la condición de una persona o de un bien (que pertenece a una persona), por demanda de la misma y con su acuerdo.

Por definición, un servicio está orientado a hacia otro u otros que lo demandan o que lo necesitan (Bouquet y Dubéchet, 2016). De esta forma, el concepto servicio designa tanto un trabajo una actividad (producir y proveer un servicio determinado) como también una relación social donde entran en vinculación un proveedor (el trabajador, la organización) y quienes son receptores del mismo. De ahí el carácter eminentemente social de este acto productivo y la propuesta de muchos investigadores de utilizar el concepto de **relación de servicio**.

Al respecto, Gadrey (1994) explica que las relaciones de servicios son relaciones que se forman entre individuos, y a veces entre organizaciones (pero esto no impide que ciertos individuos estén directamente involucrados), a la ocasión de la prestación de un servicio brindado por unos en función de la demanda de otros, a propósito de un problema o de una realidad sobre la cual se debe intervenir. Se movilizan con este fin distintos elementos: informaciones, acciones, comportamientos y recursos. Esta configuración de partida, de tipo triangular, no siempre es explícita pero siempre está presente. Así, la relación de servicio puede darse en un marco de interacción física directa (cara a cara), a distancia (el proveedor y el usuario están espacialmente separados) o de manera asincrónica (hay una brecha temporal entre la demanda, la provisión y la recepción del servicio).

Este rasgo constitutivo de los servicios ha llevado a algunos autores a plantear la existencia de una relación productiva de tipo “triangular” que introduciría ciertas novedades dentro de la relación bilateral convencional entre empleador y trabajador, propia de otros sectores. En este punto, los análisis ofrecen visiones distintas en referencia al rol que ocupan estos tres actores en el proceso de trabajo.

En algunos casos, se otorga al cliente (para usar un término general que hoy incluye usuarios, beneficiarios, público, etc.) un rol tan significativo que se los ha llegado a conceptualizar como “coproductores” del servicio, considerando la inseparabilidad y el grado de participación que tienen para el desarrollo de su prestación (Jeantet, 2003). Desde nuestra perspectiva, la relación diádica entre empleador y trabajador sigue siendo central en términos

analíticos para entender el proceso de trabajo y, en última instancia, también para comprender el rol protagónico que algunas organizaciones hoy le asignan a los clientes o usuarios en su funcionamiento. Instituir que “el cliente es el rey”, es fruto de una decisión de quienes ocupan el poder de dirección de las empresas. De esta forma, como señalan Belanger y Edwards (2013) el triángulo de la relación de servicio "no es equilátero" sino que existen diferencias de poder entre los actores que lo conforman.

## **2.2. Las innovaciones al nivel del proceso de trabajo asociadas a TICs y sus impactos sobre la salud laboral**

Neffa (2000) define a la innovación organizacional como el conjunto de procedimientos científicos, tecnológicos, organizacionales, financieros y comerciales que concluyen (o deberían concluir) en la realización de productos, de procedimientos nuevos o mejorados en una firma. Estos cambios o reformas pueden referirse a diversos tipos de organizaciones: empresas privadas, organismos del sector público, organizaciones del tercer sector, entre otras. Por eso en el estudio de las innovaciones requiere que se especifique con mucha precisión la organización y el sector de actividad bajo análisis, al momento de generar conocimientos sobre dicho fenómeno.

Es importante destacar que la innovación puede así aplicarse en muchos ámbitos de una organización. A los fines de nuestra investigación, nos interesan particularmente las innovaciones al nivel del proceso de trabajo y asociadas al uso de tecnologías informáticas.

La *innovación de proceso de trabajo* hace referencia a cambios en la esfera de la producción: en su contenido y en su organización. Al respecto, es posible identificar dos planos donde puede ocurrir. Por un lado, cuando cambia el contenido y ordenamiento de las fases o actividades producción, así como cuando tienen lugar transformaciones significativas en las técnicas, los materiales (insumos), las máquinas y/o herramientas utilizadas. Por otro lado, este tipo de innovación sucede cuando se hacen modificaciones *en el uso de la fuerza de trabajo*, que tienen como fin la mejora de la productividad, la reducción de costos, el aumento del rendimiento del personal, y/o la mejora de las calificaciones y competencias. En este sentido, es posible citar ejemplos tales como la rotación de puestos, el trabajo en equipo, la flexibilización de la jornada de trabajo, el trabajo a distancia, entre otros.

Teniendo en cuenta estas definiciones, en esta ponencia vamos a enfocarnos en las innovaciones de proceso de trabajo, particularmente surgidas a partir de la pandemia de

COVID-19 en ANSES y que estén relacionadas en gran medida con el uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TICs).

Como explican Scarabino y Colonnello (2009), las TICs surgen de la convergencia de tres áreas tecnológicas que anteriormente estaban diferenciadas: la informática (computadoras), las telecomunicaciones y la transmisión y procesamiento de datos y de imágenes. En este marco, internet es el elemento clave que ha permitido esta integración. Al respecto, los autores señalan que las TICs no representan un sector de la producción, sino que atraviesan transversalmente todos los sectores y de la sociedad.

En el caso del sector servicios, las innovaciones organizacionales asociadas a las TICs buscan instaurar procesos de producción más flexibles y eficaces que permitan proveer mayor cantidad y variedad de servicios, para satisfacer la demanda de usuarios cada vez más exigentes e informados. En los servicios estatales (administrativos, sociales, etc.) también los procesos de trabajo han tenido grandes cambios y se hace un uso intensivo y complejo de las TICs, que se expresa en el uso articulado de internet, intranets y softwares especializados de distinto tipo.

### **2.3. Los procesos de innovación y sus impactos sobre la salud laboral**

Las innovaciones tecnológicas no son “neutras” en términos de condiciones de trabajo y por eso es importante analizar sus derivaciones. Al respecto, se estima que las nuevas formas de organización del trabajo asociadas a tecnologías están generando algunos riesgos que es conveniente analizar, para poder valorarlos y prevenirlos. Particularmente, estas innovaciones están correlacionadas con la aparición de ciertos Riesgos Psicosociales en el Trabajo (RPST). Siguiendo a Gollac (2011), los RPST son riesgos para la salud, física, psíquica, mental y social engendrados por los determinantes socioeconómicos, la condición de empleo, la organización y el contenido del trabajo y los factores relacionales que interactúan en el funcionamiento psíquico y mental de los trabajadores. Dado que estos riesgos son muy variados y diferentes, Gollac (2011) y Neffa (2015) postulan que pueden agruparse en seis grandes ejes para su análisis y relevamiento: la intensidad y tiempo de trabajo; las exigencias emocionales; el grado de autonomía; el contenido de las relaciones sociales y relaciones de trabajo; los conflictos éticos y de valores; y el grado de seguridad y estabilidad de la situación de trabajo. De esta clasificación se desprende que los riesgos psicosociales emergen a partir de diferentes dimensiones contenidas en el proceso de trabajo y que allí residen sus causas.

Cabe señalar que las innovaciones organizacionales asociadas a las tecnologías frecuentemente implican cambios drásticos en los entornos de trabajo y obligan a los trabajadores a replantearse el contenido de sus tareas y sus roles. Por ello es fundamental analizar qué consecuencias tienen para sus rutinas de trabajo y si tienen derivaciones que configuren factores de riesgo psicosocial.

Al respecto, puede hipotetizarse que estas innovaciones, cuando están mal gestionadas y no tienen en cuenta la dimensión de la salud, pueden generar una serie de problemáticas importantes: sobrecarga de información, exceso de multiactividad (*multitasking*), dificultad de desconexión, abstracción y desmaterialización de las tareas, sensación de un mayor vigilancia sobre el trabajo realizado y sobre sus resultados, aumento en los niveles de estrés por problemas técnicos, alargamiento y mayor porosidad de la jornada laboral, disminución de la autonomía en el puesto de trabajo, entre otros aspectos (Klein y Ratier, 2012).

En esta ponencia vamos a analizar específicamente la intensidad y del ritmo de trabajo, a los fines de analizar en qué medida ha cambiado esta dimensión en una organización de servicios públicos, que ha atravesado importantes innovaciones tecnológicas y organizacionales en el marco de la pandemia.

Al respecto, muchas nuevas tecnologías de la información y la comunicación influyen en la organización del trabajo, especialmente en lo que respecta a las estrategias de optimización del tiempo. Como tales, permiten en particular la intensificación y/o aceleración del trabajo y esto debe ser analizado desde la óptica de los riesgos psicosociales.

El aumento del ritmo de trabajo (solicitudes más numerosas, inmediatez, sobrecarga de información, etc.) aumenta el riesgo de estrés y la frecuencia de situaciones de desbordamiento para los trabajadores. Simultáneamente, obstaculiza la ayuda mutua y actúa negativamente sobre las formas de apoyo de los compañeros y de los directivos, incluso desintegrando los propios colectivos de trabajo. Los efectos sobre la salud son entonces cansancio, nerviosismo, irritación, y llegan hasta la descompensación y la pérdida de la orientación (Chevallet y Moatty, 2012).

Los mencionados son todos aspectos que deben ser comprobados empíricamente y a partir de estudios de caso que permitan comprender cómo se relacionan la innovación tecnológica con las condiciones de trabajo, específicamente en puestos de atención al público.

### 3. Metodología

Los resultados expuestos en esta ponencia se basan en dos fuentes. En primer lugar, en datos (cualitativos y cuantitativos) recolectados en un estudio antecedente del cual formamos parte y que tuvo como objetivo identificar los riesgos psicosociales existentes en puestos de atención al público de ANSES. Esa investigación fue solicitada por SECASFPI (uno de los cuatro sindicatos con representación dentro del organismo) y fue realizada por un equipo interdisciplinario, que utilizó técnicas cualitativas y cuantitativas. Se trató de una investigación de alcance nacional, realizada entre los años 2015 y 2016, que nos permitió recorrer dependencias en muchos lugares del país, conocer diversos aspectos del proceso de trabajo en el organismo y, por medio de una encuesta a trabajadores, detectar cuáles eran los riesgos psicosociales más importantes en ANSES (Neffa et al, 2017; Henry, 2016).

En segundo lugar, nuestros argumentos se basan en un relevamiento de datos realizado en los años 2021 y 2022, también con foco en los procesos de trabajo en ANSES. Esta segunda etapa permitió comparar qué cambios habían tenido lugar durante y después de la pandemia, en lo referente al trabajo de atención al público. Específicamente, para esta segunda parte se adoptó un enfoque cualitativo y se utilizaron diversas técnicas que nos permitieron actualizarnos sobre los cambios que habían sucedido en la organización. Al respecto, pudimos realizar jornadas de observación en cinco dependencias de diferentes localidades y emplazadas en diferentes entornos urbanos<sup>1</sup>. Esto nos permitió ver de primera mano la organización del espacio, la afluencia de público, las interacciones entre operadores y usuarios, entre otros aspectos. El acceso fue facilitado por nuestros lazos preexistentes con el sindicato SECASFPI que nuevamente colaboró para que podamos conocer las condiciones de trabajo recientes en el organismo.

Asimismo, realizamos entrevistas a trabajadores, delegados y jefes de estas dependencias (un total de 15), para conocer cómo era un día típico de trabajo, qué cambios habían surgido con la pandemia, qué aspectos se había transformado en términos tecnológicos y cómo estaban viviendo esas recientes transformaciones.

Por último, recurrimos al análisis documental, para complementar información. Al respecto, revisamos la página web de ANSES y sus redes sociales oficiales, el Campus Virtual ANSES donde se publican los cursos de capacitación del personal y una serie de publicaciones oficiales del organismo (manuales, anuarios, informes estadísticos, Infografías, boletines

---

<sup>1</sup> Por cuestiones de confidencialidad y para preservar el anonimato de nuestros entrevistados no mencionaremos las localidades ni los nombres de las dependencias de ANSES visitadas. Pero cabe señalar que fueron elegidas por sus distintos tamaños (según cantidad de trabajadores) y por el diferente perfil de público que acude a cada una, en función de sus entornos (centros urbanos consolidados o barrios desfavorecidos). Esto nos permitió establecer aspectos transversales en la organización de los procesos de trabajo así como diferencias.

periódicos, etc.). También hicimos una revisión de las redes sociales de cuatros sindicatos: APOPS, ATE, UPCN y SECASFPI. Esto nos permitió conocer cuales era las demandas más frecuentes en torno a la organización del trabajo durante el periodo, así como las novedades generales sobre la actividad, desde las distintas visiones sindicales existentes.

#### **4. Las características de ANSES en tanto organización: los ciudadanos en el centro del proceso de trabajo**

La Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) es un organismo estatal creado en 1991, que tiene a su cargo la administración de las prestaciones y los servicios nacionales de la Seguridad Social en la República Argentina. ANSES ofrece sus servicios de atención presencial en las denominadas UDAT (Unidades de Atención Integral) y de atención telefónica en las UDAT (Unidades de Atención Telefónica). El organismo actualmente tiene 384 dependencias distribuidas en todo el país y alrededor de 13.000 trabajadores en su plantel (ANSES, 2022).

En cuanto sus funciones, ANSES tiene a su cargo el otorgamiento y pago de jubilaciones y pensiones; el pago de Asignaciones Familiares a trabajadores en actividad, desempleados, jubilados y pensionados; la gestión y liquidación de la Prestación por Desempleo, la gestión y liquidación de la Asignación Universal por Hijo (AUH) y por Embarazo para Protección Social, implementa el programa de becas Progresar, otorga los Créditos ANSES, entre otras.

Esta enumeración permite comprender la amplitud de tareas que se realizan en este organismo público y la altísima demanda que tienen sus servicios en la población. Durante 2021, solamente a través de la modalidad presencial, las dependencias de la ANSES recibieron en promedio casi 800.000 personas por mes, que realizaron alrededor de 900 mil trámites mensuales. Durante ese mismo año, el organismo brindó prestaciones regulares a más de 18 millones de personas (ANSES, 2022).

Estos números dan cuenta del volumen de trabajo que allí se desarrolla y tal como indica su lema institucional, ANSES está “*En cada etapa de tu vida*”. Esto demarca la presencia que tiene esta institución para la ciudadanía en diferentes hitos sociales: desde el embarazo y el nacimiento, pasando por recursos para las etapas de niñez y juventud, prestaciones ligadas a la esfera laboral, gestión de jubilaciones y beneficios para personas mayores y, finalmente, prestaciones por fallecimiento.

Complementariamente, estos datos demarcan una clara orientación de esta organización hacia la atención del público, que constituye el eje de su proceso de trabajo. Su dimensión laboral solo puede comprenderse cabalmente cuando se introduce en el análisis a los destinatarios de los servicios y a los intercambios que esto entraña.

El carácter estatal de ANSES también permite comprender ciertas particularidades de la relación de servicio que allí transcurre y que se diferencia de aquellas del sector privado. Los fines y las lógicas no son las mismas y por eso, el trabajo se atiene a otras reglas y criterios de eficiencia. En primer lugar, los destinatarios de la prestación no son “clientes” sino ciudadanos. Estos últimos tienen la posibilidad de exigirle a la organización (y a sus trabajadores) acciones y resultados basándose en derechos adquiridos. Por otro lado, este tipo de organización no funciona en base a lograr ciertos márgenes de lucro sino que sus finalidades están ancladas en la esfera administrativa y política. Sus resultados y aquellos de sus trabajadores, son evaluados en términos de legalidad, legitimidad y equidad en la distribución de los servicios brindados. Esta lógica de “lo público” permea todo el trabajo en ANSES, así como los vínculos intersubjetivos entre trabajadores y beneficiarios.

Esto permite comprender la cultura organizacional que sostiene ANSES y cuyo rasgo destacado es la búsqueda permanente del organismo por estar cerca de los ciudadanos. En los lineamientos estratégicos 2020-2023, la ANSES definió la necesidad de lograr una vinculación empática, de cercanía y sensibilidad social con los destinatarios de las prestaciones de la seguridad social. Para alcanzar ese objetivo, se promueve una mayor cercanía de las Unidades de Atención hacia los destinatarios de sus políticas (ANSES, 2022). De la misma manera, se establece con meta una mejora permanente en la calidad de los servicios brindados.

Pero la pandemia constituyó un enorme desafío para esta “cultura de la cercanía” de ANSES, dado que fueron meses marcados por la exigencia de distanciamiento social y de aislamiento sanitario. Todo ello en momentos donde las prestaciones sociales adquirieron una enorme centralidad. La crisis sanitaria y económica afectó fuertemente a la población y se tuvo que repensar de qué forma se podían aplicar programas de ayuda en el marco de las restricciones existentes y llegar a los beneficiarios<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> En el marco de la crisis provocada por la pandemia de Covid 19 el Estado nacional argentino reconfiguró la política pública poniendo en marcha una serie de medidas cuyo objetivo primordial fue garantizar la salud de la ciudadanía y protegerla de los efectos socioeconómicos de la pandemia. Las medidas más destacadas fueron gestionadas justamente a través de ANSES: Ingreso Familiar de Emergencia (IFE), Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción (ATP) y el otorgamiento de Bonos excepcionales en las prestaciones de Potenciar Trabajo, a la Asignación Universal – por Hijo (AUH) por hijo con discapacidad (AUHD), o por

En un primer momento y apenas se declaró el ASPO (Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio)<sup>3</sup>, el organismo mantuvo cerradas sus puertas, en consonancia con el fuerte cese de actividades en todo el país. Sin embargo, la importancia de las actividades que se realizan en ANSES hizo que en mayo de 2020 fuese declarada como un servicio “esencial e indispensable”. A partir de entonces, y de manera gradual, el organismo estableció que algunas de sus actividades podían ser realizadas de forma presencial<sup>4</sup>, mientras que se ampliaron los medios de atención, como veremos más adelante. En todos estos cambios, la tecnología cumplió un rol central y adquirió mayor centralidad, permitiendo la atención al público por nuevas vías.

## 5. La intensificación del trabajo como factor de riesgo psicosocial

En términos específicos, el concepto de *intensificación* se refiere al aumento de la cantidad de bienes y servicios producidos, sin que se cambie la dotación de la fuerza de trabajo ni la duración de la jornada. Dicho aumento surge entonces de un incremento en el ritmo de trabajo o de una disminución de la porosidad de la jornada, eliminándose así los tiempos “muertos” (Neffa, 1990; Coriat, 1991).

Como señala Moreira Cardoso (2013) la tendencia general de los modelos productivos actuales apunta a una reducción de los tiempos entre las diferentes operaciones, a partir de la reorganización del trabajo, previéndose una actividad en cuanto se da la recuperación de la otra, o haciéndose trabajar las diferentes partes del cuerpo (y de la mente) al mismo tiempo, en tareas diferentes. Significa que cada minuto debe ser íntegramente ocupado, sin parada ni descanso. También la polivalencia viene siendo una forma de organizar el trabajo para viabilizar el aumento de la producción sin la contratación de nuevos trabajadores.

La literatura registra que el incremento de la intensidad del tiempo de trabajo está directamente relacionado con el crecimiento de las manifestaciones de dolencias físicas,

---

embarazado (AUE), Jubilados y Pensionados, Pensión Universal para el Adulto Mayor (PUAM), Pensiones No Contributivas y la Tarjeta Alimentar (SIEMPRO, 2021).

<sup>3</sup> Decreto 297 del 19 de marzo de 2020.

<sup>4</sup> Por falta de espacio no podemos describir los múltiples esquemas de trabajo que funcionaron en las distintas etapas de la pandemia. Pero cabe señalar que existieron personas en teletrabajo, rotación de grupos en “burbujas”, personal exceptuado (por enfermedades pre-existentes, por tener hijos menores), entre otros esquemas.

psíquicas y emocionales en los trabajadores (Moreira Cardoso, 2013; Cartron, 2000, Pinilla García, 2004; Valeyre, 2001)

Es por ello que, dentro de los riesgos psicosociales en el trabajo, Gollac (2005) identifica a la intensificación como uno de los principales porque trabajar de la “forma más rápida” generalmente no es la forma más adaptada al trabajador ni la más segura para su integridad. Y como mencionábamos, los problemas que surgen no son solo físicos (postura forzadas, ausencia de descansos, proclividad a errores y accidentes) sino también psicosociales (tensión, ansiedad, conflictos internos, estrés, etc.). A continuación, veremos cómo se ha manifestado esta problemática en ANSES, en dos momentos en el tiempo.

### 5.1. La intensidad y los ritmos de trabajo en ANSES antes de la pandemia

En la investigación realizada en 2015-2016, se realizó una encuesta a una muestra de trabajadores de diferentes dependencias del país, así como entrevistas y observaciones en los lugares de trabajo. Entre otras cuestiones, se pudo establecer que la intensificación era un problema relevante para los trabajadores y que su incidencia era alta en la organización (Henry, 2016, 2017; Neffa et al, 2017).

Particularmente, en la encuesta se hicieron algunas preguntas referidas a los ritmos de trabajo que eran muy elocuentes:

Gráfico 1: “¿Está Ud. obligado a apurarse en su trabajo?” (n=694)

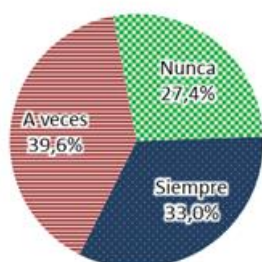
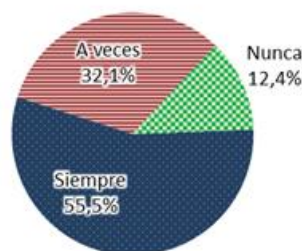


Gráfico 2: “Para realizar correctamente su trabajo, ¿Ud. tiene en general el tiempo suficiente?” (n=694)



De estos datos se desprende que -de manera agregada- un 72,6% de los encuestados decía que “siempre” y “a veces” tenía que apurarse en su trabajo (Gráfico 1). Sólo el 55% tenía el tiempo suficiente para realizar su trabajo (Gráfico 2). Esto indicaba que una gran parte de los

trabajadores creían que su ritmo de trabajo era elevado y que esto afectaba la forma de realizar sus tareas.

En esa investigación antecedente también se indagó cuáles eran las fuentes de esos ritmos de trabajo, es decir, qué mecanismos hacían que el trabajo fuera menos poroso y con una cadencia elevada. A partir de la encuesta, y también de la observación de los puestos de atención al público en diferentes dependencias, se pudo encontrar que había dos grandes fuentes rectoras del ritmo.

Por un lado, se encontró que las solicitudes y demandas urgentes del público eran una exigencia de ritmo fundamental. La presencia de los beneficiarios -muchas veces agolpados- en las dependencias de ANSES ejercía una presión enorme sobre los trabajadores. Durante las entrevistas realizadas, muchos trabajadores expresaron la sensación de estar siendo constantemente “vigilados” por el público y el riesgo de recibir reprobaciones e incluso agresiones si eran vistos en actitud de descanso, o con un ritmo de atención percibido como lento.

Tal como pudimos comprobar en esa oportunidad, si bien existía un sistema de turnos, la realidad era que acudían muchísimas personas de manera espontánea a las dependencias y era una obligación institucional atenderlas. Por lo cual era común ver a las UDAI casi en situación de hacinamiento, con cientos de personas en espera al interior del local y además, largas filas (a veces de una cuadra de extensión) afuera del mismo.

Otra exigencia de ritmo importante que se detectó en aquel momento eran las normas y plazos a respetar en cada dependencia. Previo a la pandemia existían “objetivos productivos” que se plasmaban en una cantidad de trámites a resolver en cierto lapso de tiempo en cada UDAI. Al respecto, había una tendencia a aumentar esa cifra, para descomprimir la creciente demanda social que tenía la ANSES, fundamentalmente en un contexto donde la atención era en gran medida presencial. Esto era vivido como una presión para los trabajadores, que sentían que cada vez tenían que atender más gente en una misma jornada. Esto era monitoreado a través de un software interno, que permitía contabilizar a cuantos usuarios se había atendido y para qué trámites.

En síntesis, los datos de 2015-2016 verificaron que en ANSES había dos tipos de exigencias de ritmo en los puestos de atención al público: internas y externas. Por el lado de las exigencias externas, la demanda del público era un mecanismo importante de tracción de los ritmos de trabajo y generaba mucho agobio en los puestos de trabajo. Por el lado de las exigencias internas, las normas y plazos establecidos por la organización, mediadas por los factores técnicos y tecnológicos, mostraron tener un papel clave en la intensidad del trabajo.

Ahora bien, en los servicios de atención al público, los tiempos prescriptos por la gerencia no siempre pueden aplicarse porque el trabajador debe atender a usuarios con necesidades siempre cambiantes, generar vínculos comunicativos situados y resolver demandas que pueden llegar a ser complejas. Por eso, alcanzar los objetivos impuestos (de atención, de resolución de problemas) puede requerirle más tiempo y más operaciones que las prescriptas, generándose una acumulación de presiones conflictivas que el trabajador debe arbitrar: calidad vs. cantidad, solicitudes del cliente vs. demandas de sus superiores, entre otras. De ahí que el trabajador se resienta y pueda verse desbordado al tener que arbitrar estas presiones contradictorias (Gollac, 2005).

## **5.2. Las innovaciones organizacionales y tecnológicas emergentes durante la pandemia.**

### **Impactos sobre la intensidad del trabajo en ANSES**

La pandemia de COVID-19 fue un fenómeno histórico que afectó fuertemente al mundo del trabajo e impulsó, en diferentes ramas y sectores de actividad, súbitas transformaciones de los procesos de trabajo en un breve lapso de tiempo (Henry, 2022). Particularmente, las medidas de prevención sanitaria requirieron que, para el caso de la atención al público, se establezcan nuevas modalidades de trabajo que permitan mantener el distanciamiento social, evitar las aglomeraciones de personas y así reducir las posibilidades de contagio del virus.

Lógicamente estos procesos también impactaron en el funcionamiento de ANSES, que tuvo que atravesar una serie de cambios para sostener la atención al público en ese contexto. Gran parte de esas innovaciones estuvieron mediadas por tecnologías, ya sea nuevas o también por algunas pre-existentes, que fueron usadas con mayor amplitud a partir de la pandemia. En este marco, el organismo y sus trabajadores con mucho esfuerzo, tuvieron que readecuar sus tareas, herramientas y condiciones de trabajo para proveer asistencia a los ciudadanos y darles acceso a derechos fundamentales.

Un primer punto a destacar fue el uso más estricto del sistema de turnos para las UDAI, que permite prever la cantidad de beneficiarios que asistirá a cada una. Con este sistema, el usuario puede sacar su turno por internet y esto permite ordenar la afluencia del público a las dependencias, evitándose las aglomeraciones y también reduciendo al mínimo la cantidad de “espontáneos” (personas que se acercan a la dependencia sin turno). Cada UDAI tiene cierta cantidad de turnos para otorgar por día, en función del personal del cual dispone (los turnos se

distribuyen en la franja de 8:30hs a 14 hs<sup>5</sup>). Este fue un primer reajuste que descomprimió la afluencia de público, según nos contaron los trabajadores. Más aun al inicio de la pandemia, cuando existían aforos más estrictos, que ponían un límite a la cantidad de personas por metro cuadrado.

“El tema del COVID ha sido una herramienta de persuasión muy importante. Antes la gente prefería esperar 3 horas para algo que podía hacer por teléfono o virtualmente. Las herramientas estaban. Pero no teníamos un argumento firme para convencerlos”. (Trabajador del sector de atención de UDAI)

Una segunda innovación importante fue la política de ANSES de diversificar los medios de atención del público por otras vías no presenciales. En primer lugar, se alentó a que la gente utilice la ya existente línea de atención telefónica (130), la cual adquirió más funciones (antes la línea tenía una función eminentemente informativa pero no se gestionaban trámites). De igual forma, se abrieron nuevos centros de llamada (UDAT) para atender esta demanda ampliada durante 2020 y 2021.

En segundo lugar, se amplió el portal web denominado “Mi Anses”, donde el usuario puede acceder con su CUIL y su clave de seguridad social para realizar, de forma autogestionada, múltiples trámites y recibir notificaciones sobre tus prestaciones. Durante la pandemia, se lanzó una versión para celular mejorada, de tal forma que también muchas gestiones pudieron comenzar a realizarse por medio de esa aplicación.

En tercer lugar, se habilitó otro canal de atención denominado “Atención Virtual”, al cual se puede acceder mediante un portal con el mismo nombre. Esta modalidad se diferencia de la anterior en que el usuario puede redactar y enviar una consulta través de mensajería, la cual es respondida por trabajadores de ANSES de manera asincrónica. En un tiempo relativamente corto, el usuario recibe su respuesta a través de su correo electrónico. Asimismo, desde el portal se puede adjuntar documentación (en formato PDF o como imagen) si el trámite lo requiere, o si el operador se lo solicita al usuario para poder resolver el trámite solicitado (por ej. una foto del DNI).

El alcance de este nuevo sistema fue descripto por Fernanda Raverta, la Directora Ejecutiva del ANSES, en mayo de 2021, quien remarcó el nuevo protagonismo de las tecnologías

---

<sup>5</sup> El horario que cumplen los trabajadores en las UDAI es de 8 a 16 hs. Pero solo una parte de su jornada está destinada a la atención al público. El resto del tiempo lo destinan a reuniones de trabajo, preparativos antes de la apertura de puertas, trámites administrativos (carga de datos, envío de documentación), etc.

informáticas para la atención al público y el nivel de uso que estaba teniendo por parte de los usuarios:

“(…) el Estado puede y debe volverse más inteligente, al tiempo que mantiene la empatía y el compromiso con las necesidades de las y los ciudadanos. El resultado ha sido un sistema de atención vía web que incluye 28 prestaciones que pueden ser tramitadas completamente de manera virtual. Desde su implementación, este sistema de atención lleva resueltos 5,3 millones de trámites y es una plataforma que se sigue ampliando día a día”.<sup>6</sup>

Tanto para favorecer el uso de “Mi Anses” como para la “Atención Virtual”, el organismo generó durante 2020 y 2021 una serie de recursos para ayudar a los usuarios a comprender su uso: instructivos online, tutoriales en YouTube, infografías y videos en redes sociales, entre otros materiales, buscando así que estas modalidades de gestión le sean “amigables” a los usuarios y les ofrezcan alternativas que no impliquen presencialidad.

Por último, cabe señalarse que desde ANSES se enfatizó la difusión por internet de cierto tipo de información sencilla y general, que antes las personas iban a buscar a las UDAI. Por ejemplo, los calendarios de cobro para los diferentes beneficios, que fácilmente están disponibles en las redes sociales y por su página web

Como puede verse, todas estas innovaciones están fuertemente mediadas por la tecnología y tuvieron un efecto sobre la cantidad de usuarios en las oficinas y, por ende, sobre los ritmos de trabajo del personal en puestos de atención al público. Si lo comparamos con la situación descripta en el apartado anterior, previa a la pandemia, los cambios fueron palpables. Esto lo pudimos comprobar en nuestras visitas a las dependencias, en las cuales realizamos observaciones sobre el flujo de público, y también fue relatado por nuestros entrevistados:

“En esta UDAI estamos ahora atendiendo un promedio de 500 personas diarias. Que es poco para esta unidad. Que antes tenía un promedio de 600 a 800 personas que se sentaban efectivamente a hacer un trámite, pre-pandemia. Parte de ese público, entendemos que es probable que no vuelva. Porque el organismo le puso muchos recursos a los dispositivos de auto-consulta. Y yo creo que la pandemia forzó un proceso de alfabetización digital. Así, entre lo que le puso el

---

<sup>6</sup> <https://www.anses.gob.ar/noticias/infobae-un-ano-de-gestion-al-frente-de-la-anses>

organismo para mejorar la herramienta y lo que nos vimos todos obligados a aprender de algunos dispositivos, muchas de las consultas que se hacían acá, ahora se resuelven en forma virtual”. (trabajador jerárquico de UDAI)

“Hoy atendemos 40 a 50 personas por día, cada uno. Pero antes de la pandemia, me ha tocado estar hablando cara a cara con 100 personas”. (trabajador del sector de atención de UDAI)

De esta forma, la presión externa del público sobre la intensidad del trabajo en las UDAI parece haber bajado su intensidad en relación al periodo previo. Y esto es percibido por algunos trabajadores como un alivio para sus condiciones de trabajo:

“Antes de la pandemia era una locura. Era imposible vivir así, por el estrés que había. Este salón tenía siempre todas las sillas llenas, y toda gente parada alrededor. Hoy atendemos una afluencia de 200 personas por día ¡y antes atendíamos 1500! Y el espacio y el personal era el mismo. Por eso los compañeros pedían licencia, se enfermaban... o faltaban. Pero yo digo que se enfermaban también. Porque el que falta y dice que le duele la panza pero no le duele... es porque la cabeza le pidió... Era una locura antes”. (trabajador del sector de atención de UDAI)

En cuanto a las metas establecidas por el organismo, en nuestras indagaciones pudimos establecer que las mismas seguían existiendo pero que, mientras hacíamos el trabajo de campo, todavía estaban ajustándose. Todos los cambios sucedidos en la pandemia (el trabajo en “burbujas”, la existencia aun de personal de licencia o considerados “exceptuados” del trabajo presencial, el pase de algunos trabajadores a la atención virtual) hicieron que cambiara la configuración del plantel en cada UDAI y que por ende, la capacidad de atención presencial fuese variable hasta mediados de 2022. Eso impidió a las autoridades tener un seguimiento adecuado sobre la “productividad” de cada dependencia, por lo cual en algunos casos, se flexibilizaron esas metas de productividad o se pusieron en suspenso en otros, según nos informaron.

De todas formas, ya habiendo entrado en periodo de funcionamiento “normal” en esta segunda mitad de 2022 (por el relajamiento de las medidas sanitarias y el fin de las restricciones a los aforos), es esperable que en el corto plazo estas metas se vuelvan a

reestablecer. Y con ello la tendencia a que aumenten los ritmos de trabajo y se realicen cada vez más trámites por mes en ANSES. Esto es algo que el organismo enfatiza como parte de su desempeño, en sus comunicados institucionales: la cantidad de trámites por mes o año son difundidos como muestra de eficiencia tanto en documentos como en sus redes sociales oficiales. Por lo cual esta fuente de exigencia de ritmo va a mantenerse en el tiempo y es probable que vuelva a ejercer presiones sobre los trabajadores.

## **6. Perspectivas sobre la innovación tecnológica en la atención al público de ANSES: alcances y límites**

Desde la perspectiva de los trabajadores, también emergen balances matizados sobre el rol que tienen los nuevos canales de atención mediados por la tecnología para “descomprimir” el trabajo presencial y por ende, favorecer mejores condiciones de trabajo en el mediano y largo plazo. Al respecto, las primeras inquietudes están referidas a cuál es el público que puede acceder a esas nuevas herramientas, que desde la perspectiva de muchos entrevistados, es una franja específica y no el total de los beneficiarios.

“Pasa que hay personas que no saben manejar un teléfono. O ni saben manejar el cajero. Eso es una realidad fuerte...”. (trabajador del sector atención de UDAI)

Emerge aquí el denominado problema de la brecha digital y que se volvió muy evidente con la pandemia en diversos sectores de actividad (educación, finanzas, etc.). Por cuestiones socioeconómicas o etareas, hay grandes franjas de población que no están en condiciones de acceder a estos nuevos canales de atención de ANSES.

Por otro lado, la tecnología también tiene un rol ambiguo dentro de la cultura organizacional de ANSES, que busca la cercanía con el ciudadano y se proyecta como una institución que esté presente en la vida cotidiana de los argentinos. Por lo cual es probable que la atención presencial siga siendo un eje central en el proceso de trabajo y no se apunte a una reducción sustancial de la misma:

“Las UDAI son el corazón del ANSES. Acá es por donde pasa la gente. Yo creo que la dinámica de la presencialidad es irremplazable. Porque hay una cosa del contacto, del venir, de resolver... El trabajador le da un acompañamiento a la

persona. Nosotros estamos acá para acompañar como Estado. El que viene acá, viene con un problema generalmente, con una necesidad, con una demanda. (...). Son cada vez más accesibles las plataformas, eso es una realidad... se busca que tengan un lenguaje súper accesible. Pero hay algo que se salda exclusivamente con la presencialidad. El rol específico de estas unidades es ese: tener el contacto directo con la gente. Y eso es irremplazable... Y sí, creo que es valioso que existan otras herramientas o modalidades que convivan y que le permitan al beneficiario elegir si quiere desplazarse, o no...por qué vía quiere resolver su demanda”. (trabajador jerárquico de UDAI)

De esto se desprende, en términos de condiciones laborales, que la atención al público probablemente seguirá siendo un eje central en el proceso de trabajo en el organismo. Pero ciertamente, la pandemia fue una instancia que llevó a repensar algunas dimensiones del mismo. Ciertos cambios, que se implantaron por la fuerza de las circunstancias, indirectamente pueden mejorar la calidad de vida en el trabajo en el periodo de post-pandemia. Por razones sanitarias se tuvieron que modificar cuestiones que hasta entonces no habían sido objeto de reflexión por parte de las autoridades del organismo pero que lograron atenuar la incidencia de la intensificación, que estaba bastante difundida en el periodo anterior.

“Este día a día que tenemos, no deberíamos perderlo. Algo se puede rescatar de lo que nos pasó (la pandemia). En este ámbito, yo sostuve siempre que a veces no interesa tanto la cantidad de personas que atiendes... Atendés menos y los atendés con calidad. Si tenes que atender 100 personas por día, no los podés atender igual que si atendés 20. Hay que buscar el término medio. (...) Yo creo que quedó como positivo eso de la pandemia: la afluencia de público debe ser menor. La que es ahora...o quizás un poco más. Pero no mucho más”. (trabajador del sector consultas de UDAI)

Existe así la expectativa de muchos trabajadores de que algunos de esos cambios se mantengan, porque son percibidos como positivos para sus condiciones laborales y porque les permiten realizar con mayor cuidado y calidad su trabajo. Se trata del mencionado dilema entre cantidad y calidad, que para muchos trabajadores es una tensión difícil de resolver en sus jornadas cotidianas y que es fuente de estrés, angustia y desgaste.

## 7. Conclusiones

En esta ponencia hemos abordado una serie de dimensiones que son centrales en el proceso de trabajo, tales como la intensidad del mismo, las innovaciones en el plano de las herramientas y sus consecuencias para la salud de los trabajadores. Estas cuestiones han sido analizadas para una organización que tiene como particularidad la centralidad de la relación de servicio, en dos momentos distintos en el tiempo.

Como primera conclusión podemos señalar que las TICs, per se, no generan intensificación. Es decir, no hay una relación mecánica entre la introducción de innovaciones asociadas a tecnologías y un aumento de los ritmos de trabajos. Que la intensificación del trabajo suceda (así como otras consecuencias negativas para las condiciones laborales) depende antes bien de decisiones en torno a la *forma de organizar el trabajo* que decidan las autoridades o gerentes. Este plano es el que debemos anteponer en la reflexión, porque de allí se deriva el uso de diferentes herramientas, incluidas las TICs, en modalidades cambiantes y con derivaciones inciertas. Las tecnologías son creadas, aplicadas y usadas en el marco de estrategias organizacionales más amplias, que es preciso conocer para comprender sus efectos.

Por otro lado, la comparación de dos momentos en el tiempo y la aparición de la pandemia como un suceso histórico inédito, permite mostrar que ciertos aspectos de la organización del trabajo que antes parecían “intocables” en ANSES (así como en otras empresas) pudieron modificarse. Por ejemplo, el imperativo de atender cada vez más gente en el menor tiempo (aun a costa de las aglomeraciones), se vio fuertemente cuestionado en las actividades de servicios. En el caso de ANSES, se pudo lograr un ordenamiento de la afluencia del público, que antes parecía imposible, y que, en general, fue muy bien recibido por los trabajadores de las UDAI.

Como línea de trabajo a futuro, surge el interrogante sobre la intensidad del trabajo en los otros canales de atención al público (atención telefónica, atención virtual, etc.). La demanda agregada de la sociedad sobre ANSES no se redujo durante la pandemia y, por el contrario, sus programas y beneficios han sido crecientemente requeridos en la posterior crisis socioeconómica. Por lo cual cabe preguntarse si esa intensidad del trabajo que, antes estaba concentrada en las UDAI, se ha desplazado hacia los otros ámbitos de atención al público y en qué grado.

## Bibliografía:

- ANSES (2022). *Anuario 2021*. Buenos Aires: Administración Nacional de la Seguridad Social.
- Belanger, J. y Edwards, P. (2013). The nature of front-line service work: distinctive features and continuity in the employment relationship. *Work, employment and society*, Vol. 27, Issue 3, pp. 433-450.
- Bouquet, B. y Dubéchet, P. (2016). Le service, les services. Fondements, ambiguïtés et contexte actuel. *Vie Sociale*, n°14, pp. 11-31.
- Cartron, D. (2000). *Excès de vitesse: les effets de l'intensification du travail sur les pénibilités et les risques*. Rapport pour la DARES, Centre D'études de L'emploi.
- Chevallet, R. y Moatty, F. (2012). Impacts des TIC sur les rythmes, l'autonomie et le contrôle du travail. En: Klein, T. y Ratier, D. (coord.). *L'impact des TIC sur les conditions de travail*. Paris: La Documentation française.
- Gadrey, J. (1994). Les relations de service et l'analyse du travail des agents. *Sociologie du travail*, año 36, n°3, pp. 381-389.
- Gollac, M. (2005) « L'intensité du travail. Formes et effets », *Revue économique*, Vol. 56, No. 2, pp. 195- 216.
- Gollac, M. (2011) (coord.) *Mesurer les facteurs psychosociaux de risque au travail pour les maîtriser*. Rapport au ministre du Travail, de l'Emploi et de la Santé, Paris.
- Henry, M. L. (2016) “La encuesta como herramienta de recolección de datos sobre riesgos psicosociales. Características y balance metodológico del relevamiento realizado entre trabajadores la ANSES”. Ponencia presentada en las IX Jornadas de Sociología de la UNLP. Ensenada, 5- 7 de diciembre.
- Henry, M. L. (2017) “La intensificación del trabajo como factor de riesgo psicosocial en las actividades de servicios” ponencia presentada en el 13° Congreso Nacional de Estudios del Trabajo. 2-4 de Agosto, Buenos Aires.
- Henry, M. L. (2022). Cambios en los procesos de trabajo durante la pandemia de Covid-19 y riesgos psicosociales emergentes. *Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo*. Vol. 26 Núm. 42, pp. 39-61.
- Hill, Peter (1977). On goods and services. *The review of income and wealth*, Diciembre, pp. 315-338.
- Jeantet, A. (2003). L'émotion prescrite au travail. *Travailler*, vol. 1, n° 9, pp. 99-112.

- Klein, T. y Ratier, D. (coord.) (2012). *L'impact des TIC sur les conditions de travail*. Paris: La Documentation française.
- Moreira Cardoso, A. C. (2013). Duración, flexibilidad e intensidad: disputas en torno al tiempo de trabajo. *El Cotidiano*, (182), pp. 75-85.
- Neffa, J. C. (2015) *Los riesgos psicosociales en el trabajo: contribución a su estudio*. CABA: CEIL del CONICET; Corrientes: UNNE, Fac. de Cs, Económicas; La Plata: UNLP, Fac. de Cs. Económicas; Moreno: Universidad Nac. de Moreno; CABA: UMET- CITRA.
- Neffa, J.C. (1990). *Proceso de trabajo y economía de tiempo. Contribución al análisis crítico del pensamiento de Karl Marx, Frederick W. Taylor y Henry Ford*. Buenos Aires: Ed. CREDAL/Humanitas.
- Neffa, J.C. (2000). Las innovaciones científicas y tecnológicas: Una introducción a su economía política. Buenos Aires: Lumen-Humanitas.
- Neffa, J.C.; Korinfeld, S. y Henry, M. L. (coord.) (2017) *Trabajo y salud en puestos de atención al público: una investigación sobre riesgos psicosociales en el trabajo en ANSES*. SECASFPI, Buenos Aires.
- Pinilla García, J. (2004) «Intensificación del esfuerzo de trabajo en España». *Cuadernos de Relaciones Laborales*, Vol. 22, núm. 2, pp. 117-135.
- Scarabino, J. C. y Colonnello, M. B. (2009). Innovación empresarial en Argentina. Difusión de TICs en las PyMEs Invenio, vol. 12, núm. 22, junio, 2009, pp. 93-107.
- Scotti, N. y Allari, E. (2009). Le management de la relation de service public : une question de bon(s) sens. Ponencia presentada en el 20° Congreso de la AGRH. Toulouse, 9-10 de septiembre.
- SIEMPRO (2021). Medidas de Emergencia Frente a la Pandemia. Resumen Ejecutivo. Buenos Aires : Sistema de Información, Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales.
- Valeyre, A. (2001). Le travail industriel sous la pression du temps. *Travail et emploi*, nro. 86, pp. 127-149.