



ASOCIACIÓN ARGENTINA DE ESPECIALISTAS EN ESTUDIOS DEL TRABAJO

CONGRESO NACIONAL DE ESTUDIOS DEL TRABAJO

**LOS TRABAJADORES Y LAS TRABAJADORAS EN EL ESCENARIO ACTUAL.
Condiciones estructurales y alternativas frente a la crisis**

BUENOS AIRES, 7, 8 Y 9 DE AGOSTO DE 2019

Grupo Temático N° 20: Abordajes conceptuales y metodológicos en torno a las temáticas asociadas a los estudios del trabajo

Coordinadores: Cynthia Pok, María Albina Pol, Andrea Lorenzetti

**Estado y Gestión de la Fuerza de Trabajo
Recorridos teóricos en clave política-institucional**

Autor/a: Valeria Ojeda

E-mail: leryval@hotmail.com

Pertenencia institucional: Facultad de Ciencias Económicas. Universidad Nacional del Nordeste

Palabras clave: Gestión de la Fuerza de Trabajo – Política – Democratización

Introducción

Quienes venimos de las Ciencias Sociales del Trabajo, y específicamente de las Relaciones Laborales, hemos transitado una formación que nos ha presentado a la Gestión de los Trabajadores (GT) como un conjunto de procesos que se aplican, con algunas diferencias, sobre una plantilla determinada de empleados/agentes. Esta visión de la GT otorga preeminencia al sentido técnico de la labor: se establece como una serie de pasos que pueden o no estar presentes en una organización o empresa.

En la disciplina existe una importante tendencia a promover estilos y/o modos de GT, que se conjugan en una mixtura de nuevas modas sobre cómo contener y sostener a los trabajadores en un marco institucional. Así, se recuperan algunas de las fases del proceso de



ASOCIACIÓN ARGENTINA DE ESPECIALISTAS EN ESTUDIOS DEL TRABAJO

CONGRESO NACIONAL DE ESTUDIOS DEL TRABAJO

**LOS TRABAJADORES Y LAS TRABAJADORAS EN EL ESCENARIO ACTUAL.
Condiciones estructurales y alternativas frente a la crisis**

BUENOS AIRES, 7, 8 Y 9 DE AGOSTO DE 2019

GT y se “profundiza” en ellas, estableciendo modelos que rápidamente se popularizan¹. Tomemos por caso el desarrollo de carrera, y la fundamentación de la alta rotación y/o carreras truncadas en la teoría de las generaciones (X, Y, Millenials, Generación Like²), o el “mindfulness”, una herramienta de dudoso contenido espiritual que promete mayor rendimiento en el trabajo (¿autoexplotación³?). Por supuesto que estas propuestas están basadas en experiencias de comprobado éxito a nivel internacional. Grandes empresas, algunas de ellas multinacionales (Google, Intel, Coca Cola, Volkswagen, American Express, entre otras), asumen estas innovaciones en materia de GT (en tecnologías de GT), que prontamente son promovidas a verdades indiscutidas, o por lo menos muy apreciadas entre gerentes y responsables de organizaciones.

No obstante, entendemos necesario señalar que, en términos metodológicos, tales modas adolecen de un marco conceptual que permita apreciar el bagaje teórico desde donde emergen. La sola puesta en marcha y consecución de resultados – aplicados generalmente a pocos casos, no representativos del complejo entramado laboral contemporáneo – no avala la consolidación de conocimiento válido. Por ello preferimos considerarlos “moda/tendencia”.

Sí es llamativo el uso que se le da en la academia, especialmente en las carreras vinculadas a las Relaciones del Trabajo, a estos elementos conceptuales. Si carecen de raigambre teórica ¿por qué aparecen en el horizonte interpretativo de los futuros egresados de Relaciones del Trabajo? A ver: discutamos la posibilidad de que el marco teórico que

¹ Estas tendencias son desarrolladas y difundidas por consultores o “gurúes”.

² <http://www.whalecom.com.ar/wp/project/el-fin-del-reinado-millennial-ya-llega-la-generacion-like/>

³ La escritora y docente Remedios Zafra, en “El entusiasmo. Precariedad y trabajo creativo en la era digital”, alude a la autoexplotación permanente sobre todo en algunos tipos de trabajo (academia, cultura, etc.), en los que describe con una claridad lapidaria, las vidas totalmente infiltradas de sujetos “envueltos en la precariedad y travestidos de un entusiasmo fingido, usado para aumentar su productividad a cambio de pagos simbólicos o de esperanza de una vida pospuesta”.



ASOCIACIÓN ARGENTINA DE ESPECIALISTAS EN ESTUDIOS DEL TRABAJO

CONGRESO NACIONAL DE ESTUDIOS DEL TRABAJO

**LOS TRABAJADORES Y LAS TRABAJADORAS EN EL ESCENARIO ACTUAL.
Condiciones estructurales y alternativas frente a la crisis**

BUENOS AIRES, 7, 8 Y 9 DE AGOSTO DE 2019

fundamenta estas propuestas conceptuales novedosas esté fuertemente influido por el management de corte más radical. Entre sus principales promotores encontraremos desde Frederick Taylor, pasando por Idalberto Chiavenatto, Gary Dressler, Peter Drucker...y la lista puede continuar. ¿Es suficiente instalarnos desde esta tradición “teórica” para explicar los procesos y prácticas que componen la GT? ¿Qué ingresa y qué queda afuera si pensamos la vieja (pero no menos vigente) administración de personal como gestión de RRHH/talento/capital humano/personas y valores, o como gestión de la fuerza de trabajo/gestión de los trabajadores?

Esta discusión no es novedosa, sobre todo porque en el campo disciplinar del management, “opera en una dimensión técnica y otra simbólica, es decir, configura y estructura procedimientos de la organización productiva al tiempo que redefine y delimita un modo de racionalidad que borra las identidades colectivas e incide en la subjetividad de los trabajadores” (du Gay, 2003: 251; Delfini y Spinosa, 2008:13, en Bartlett 2015). Es decir que, en la misma génesis del campo de la GT, permanecen en tensión intereses/posicionamientos/capacidades de acción que responden a racionalidades operando desde asimetrías.

En esta ponencia en particular, pretendemos recorrer esas discusiones tomando como eje al Estado en tanto actor que configura la GT, en su rol de empleador. Nuestro foco estará puesto en las burocracias subnacionales, y más específicamente en la administración pública de una provincia del nordeste argentino. ¿Cuáles son los elementos que calificarían como “diferente” la GT estatal? Sobrada es la literatura (científica y no científica) que pone en evidencia, con el calificativo de “disfuncionalidades”, algunas de las dinámicas constituyentes del empleo público y de su gestión, y que están fuertemente pigmentadas del componente político. Aun así, resta considerar el complejo entramado de factores culturales, sociales e institucionales que dan forma a esa GT. Hipotetizamos que el hilo que



ASOCIACIÓN ARGENTINA DE ESPECIALISTAS EN ESTUDIOS DEL TRABAJO

CONGRESO NACIONAL DE ESTUDIOS DEL TRABAJO

**LOS TRABAJADORES Y LAS TRABAJADORAS EN EL ESCENARIO ACTUAL.
Condiciones estructurales y alternativas frente a la crisis**

BUENOS AIRES, 7, 8 Y 9 DE AGOSTO DE 2019

sostiene la trama de la GT en el Estado, estará compuesto por las capacidades estatales y el tipo de régimen político-democrático dominante.

Esta presentación basa su desarrollo en el abordaje teórico del fenómeno de la GT estatal, en una provincia del nordeste argentino, y deriva de la línea de investigación que venimos nutriendo desde 2010, referente a la interrelación entre política, gestión pública y gestión de la fuerza de trabajo.

LA GT y sus subsistemas. ¿Gestión de Recursos Humanos (GRH) o Gestión de la Fuerza de Trabajo (GFT)?

No basta con decir que el Estado no atiende sus asuntos en cuanto a la gestión de su fuerza de trabajo. Ni con decir que solamente se concentra en una visión administrativista de sus trabajadores, en donde la asistencia, las licencias y la liquidación de los salarios se lleva los mayores esfuerzos. Sería como clausurar el potencial de los procesos de GT, reservándolos para uso exclusivo de empresas y organizaciones privadas.

Las burocracias subnacionales son estructuras de gestión modelizadas por el paso del tiempo y por la acumulación de gestiones de gobierno. Capas y capas geológicas de niveles y funciones, que derivan en estructuras sin planificación. O por lo menos, basadas en una planificación a corto plazo, sustentada por intereses no racionales.

Planificar un proceso de GT sobre estos espacios implica un desafío. Convoca a correrse de las formas empresarialmente canónicas (aquellas a las que aludíamos en la introducción), para poner en juego creatividad, *expertise*, y por sobre todo, respeto por las “formas que toma la trama”. De esta especificidad surge la inquietud por redefinir el alcance de términos como GRH y GFT ¿qué se puede y qué no se puede hacer desde ellos?



ASOCIACIÓN ARGENTINA DE ESPECIALISTAS EN ESTUDIOS DEL TRABAJO

CONGRESO NACIONAL DE ESTUDIOS DEL TRABAJO

**LOS TRABAJADORES Y LAS TRABAJADORAS EN EL ESCENARIO ACTUAL.
Condiciones estructurales y alternativas frente a la crisis**

BUENOS AIRES, 7, 8 Y 9 DE AGOSTO DE 2019

Entendemos que en los procesos de GT se construyen procesos y prácticas en torno al trabajo y su organización, que toman como elemento calificador la dimensión político-reivindicativa de la actividad laboral. Esto significa que un proceso de GT adquiere los matices que proceden de las distintas lógicas y racionalidades (siempre en tensión, siempre en disputa) imperantes en la organización y su contexto sociocultural. Esa mayor o menor propensión a atender las derivaciones y resultantes de este campo de disputas, marcará las distancias entre un proceso de GT/GFT y uno de GRH/talento/capital/etc. Por lo tanto, consideramos que la dimensión política califica los primeros, mientras que la dimensión económica define a los segundos.

En tal sentido, podemos ensayar dos operativizaciones sobre GRH y GFT, que pueden darnos pistas respecto de dónde radica la naturaleza de la organización de su proceso de trabajo.

El sistema de GRH

Lógicamente, para que las organizaciones logren sus fines, es necesaria la coordinación técnica de sus factores. Sin embargo debemos partir de la premisa de que es difícil considerar la gestión de los trabajadores sin vincularla a mecanismos de dominación.

A lo largo del tiempo, la organización del trabajo ha pasado por diversas corrientes que afectaron la forma en que se configuraron las funciones que hacen a su administración. Históricamente, los departamentos de administración de personal se encontraban orientados hacia un rol “meramente burocrático y administrativo, siendo su preocupación fundamental el ‘manejo’ de las nóminas y el control de las personas” (Dolan, Valle Cabrera, Jackson & Schuller 2003: 7). Este estilo administrativo, propio de las organizaciones de corte racional – burocrático, centra su atención en el cumplimiento de la normativa. En consecuencia, no



ASOCIACIÓN ARGENTINA DE ESPECIALISTAS EN ESTUDIOS DEL TRABAJO

CONGRESO NACIONAL DE ESTUDIOS DEL TRABAJO

**LOS TRABAJADORES Y LAS TRABAJADORAS EN EL ESCENARIO ACTUAL.
Condiciones estructurales y alternativas frente a la crisis**

BUENOS AIRES, 7, 8 Y 9 DE AGOSTO DE 2019

buscaban establecer políticas ni estrategias de aproximación al trabajador para integrarlo plenamente a la organización.

Las dos últimas décadas del siglo XX fueron escenario de un auge creciente de las teorías del capital humano y de gestión del talento humano. Autores como Louart (1994), Puchol (1993), Chiavenato (2007), entre otros, proponían abrir el abanico de funciones en Recursos Humanos (en adelante RRHH) atendiendo a la creciente complejidad de las organizaciones. Las nuevas demandas sociales en cuanto a productos y servicios planteaban desafíos novedosos tales como la atención al ingreso de nuevas tecnologías en la producción, los temas de índole económica y política que impactaban a nivel de finanzas de las organizaciones y consecuentemente en los salarios de los trabajadores, el ingreso de las TIC's al mercado de trabajo, entre otros aspectos. El objetivo de esta corriente de gestión era “el mejoramiento de la contribución a la productividad” (Werther & Davis 1991: 8). Los criterios de eficiencia se pusieron a la orden del día y marcaron la senda en las decisiones que sobre la GRH se tomaban.

El esquema básico de gestión de RRHH pasó del modelo de control a un modelo de tipo estratégico, y se organizó a partir de un grupo de grandes funciones, entre las que se destacan: 1) la planificación de los puestos de trabajo, 2) el análisis de los puestos, 3) el reclutamiento, la selección e inducción del trabajador, 4) la capacitación, 5) el desarrollo de la carrera, 6) la evaluación de los desempeños y 7) las compensaciones. Asimismo, a medida que avanzamos hacia la actualidad, se fueron sumando otras funciones en relación a la creciente complejidad de las organizaciones, tales como, 8) la atención a la salud e higiene del trabajo.

Es interesante señalar que estas funciones mencionadas de manera taxativa, que refieren a un núcleo básico de actividades agrupadas por su naturaleza, fueron mutando en cuanto a



ASOCIACIÓN ARGENTINA DE ESPECIALISTAS EN ESTUDIOS DEL TRABAJO

CONGRESO NACIONAL DE ESTUDIOS DEL TRABAJO

**LOS TRABAJADORES Y LAS TRABAJADORAS EN EL ESCENARIO ACTUAL.
Condiciones estructurales y alternativas frente a la crisis**

BUENOS AIRES, 7, 8 Y 9 DE AGOSTO DE 2019

sus denominaciones. Cuando en la introducción referíamos a las “modas organizacionales”, aludimos a que los gestores de personal fueron adoptando tales denominaciones, las que finalmente sólo apuntan a reforzar la productividad, buscando la identificación con los objetivos organizacionales a costa del propio sistema de objetivos del trabajador. Estos cambios responden más a fórmulas actualizadas/morigeradas de la lógica de producción neoliberal, que a una verdadera ruptura en el paradigma de la gestión de los trabajadores.

Todas estas funciones dimensionan y se conjugan de manera compleja y repercuten holísticamente en las y los trabajadores. Asimismo, las consecuencias de ese entramado generan impacto sobre el funcionamiento interno de la organización, provocando problemas de comunicación, deficiencias en la cooperación o incluso conflictos. Esto podría traducirse acaso, en una baja calidad de los servicios prestados y por lo tanto débiles niveles de satisfacción por parte de los ciudadanos.

Finalmente, debemos tener en cuenta que todos estos procesos no se producen en un vacío socio-organizacional. En la configuración de un sistema de gestión de trabajadores se incluyen, de manera casi teleológica, aspectos tales como el clima en el trabajo, la motivación del personal, la satisfacción laboral, las relaciones con los sindicatos, el tipo de comunicación que se implemente, etc. Todas estas cuestiones atraviesan integralmente las fases del sistema y lo van modelizando. De esta forma el sistema de GRH va adoptando características que determinarán el alcance de cada una de las fases del proceso.

Todas las funciones mencionadas forman parte de un esquema de GRH en donde la organización y el contenido del trabajo dependen únicamente de la generación de un plus valor. El empleado público, el servidor público, no encuadra en esta lógica. Su función es satisfacer las necesidades y demandas de ciudadanos y habitantes: es decir que los agentes



ASOCIACIÓN ARGENTINA DE ESPECIALISTAS EN ESTUDIOS DEL TRABAJO

CONGRESO NACIONAL DE ESTUDIOS DEL TRABAJO

**LOS TRABAJADORES Y LAS TRABAJADORAS EN EL ESCENARIO ACTUAL.
Condiciones estructurales y alternativas frente a la crisis**

BUENOS AIRES, 7, 8 Y 9 DE AGOSTO DE 2019

estatales prestan servicios muy útiles pero no mercantiles. Y en esa utilidad recae su constitución en tanto derecho generalizado (de allí la idea de Servicio Civil).

El factor político-institucional en la organización del trabajo

En el sistema de GFT público, el reparto de excedentes no constituirá el único parámetro a partir del cual organizarlo. El dinamismo del sistema de GFT estatal reside también en otros aspectos. Entre ellos se cuentan la defensa del empleo, las posibilidades de hacer carrera, la obtención de reivindicaciones salariales, entre otras necesarias a fin de disminuir los conflictos internos y por lo tanto lograr, mínimamente, una correcta prestación del servicio a la ciudadanía.

El empleo público como ámbito de estudio de las relaciones laborales, ha permanecido olvidado durante largo tiempo en nuestro país. Luego de los intentos a nivel central por modernizarlo, en consonancia con los dictados de racionalización y eficiencia del modelo neoliberal, retomó fuerza la discusión acerca de su naturaleza, objetivos y cuestiones inherentes a su funcionamiento, a partir de la creación del Sistema Nacional de Profesión Administrativa (SINAPA).

El inicio del nuevo milenio marcó un renovado interés por la administración pública en tanto universo laboral. En este marco, las innovaciones llevadas adelante en materia de GFT buscaban instalar criterios de eficiencia, pero también de transparencia en la prestación de servicios públicos. La re-atención del Estado sobre sus políticas de GFT, tenía por objetivo compatibilizar el nivel de los productos y servicios prestados con una recuperación de la función pública en tanto profesión.



ASOCIACIÓN ARGENTINA DE ESPECIALISTAS EN ESTUDIOS DEL TRABAJO

CONGRESO NACIONAL DE ESTUDIOS DEL TRABAJO

**LOS TRABAJADORES Y LAS TRABAJADORAS EN EL ESCENARIO ACTUAL.
Condiciones estructurales y alternativas frente a la crisis**

BUENOS AIRES, 7, 8 Y 9 DE AGOSTO DE 2019

Para avanzar en el análisis de los rasgos distintivos de la GFT, debemos nuevamente recuperar aquello acerca de la complejidad del empleo en el ámbito público, modelado no solamente por la organización de las funciones y tareas a desarrollar. Esta configuración/organización es producto de las tensiones provenientes de la diversidad de intereses que operan en el medio.

Miguel Arenilla Sáez (2005) propone pensar a la GFT desde un marco alternativo al de la administración. El autor sostiene que no siempre es común considerar a la administración pública y a quienes forjan sus productos y servicios como sujetos activos de cambios sociales⁴. Del funcionamiento del servicio civil dependerá la legitimidad percibida de los gobiernos. Los actores del sistema por lo tanto, sostienen un papel político dado que las personas que en él prestan sus servicios comparten, desigualmente, esas mismas características que se pueden resumir en que los funcionarios y el resto del personal público tienen poder político. De allí que la administración pública sea un espacio en donde, en tanto sistema, la organización y sus trabajadores terminen solapándose y reconfigurándose mutuamente. Una organización, en palabras de Arenilla, “en la que su personal, especialmente el situado en la cúpula, tiene el poder de determinar lo que es factible, lo que es negociable, el dominio reservado sobre normas y actos de poder, el veto paralizante de terminadas decisiones que vayan en contra de sus intereses o la potestad jerárquica en el interior de la organización” (Arenilla Sáez 2005: 35).

Tras este poder de decisión, quienes dan forma a la GFT lo hacen desde los mecanismos de dominación internalizados (vigentes y en construcción). Si cabe la analogía, las pautas de vinculación social, económica, cultural y política operan como la argamasa que sostiene

⁴ En este sentido internalizamos la noción de “lo político” como posibilidad de acción/cambio: en tanto sujetos productores capaces de actuar sobre lo producido, políticos en tanto tengan ‘voluntad de acción y de construir proyectos alternativos’ (Zemelman, 1989-1997), capaces de hacer crítica, de cuestionar y ‘poner en discusión la significación de las reglas y las imposiciones producidas por la sociedad’ (Castoriadis, 1988).



ASOCIACIÓN ARGENTINA DE ESPECIALISTAS EN ESTUDIOS DEL TRABAJO

CONGRESO NACIONAL DE ESTUDIOS DEL TRABAJO

**LOS TRABAJADORES Y LAS TRABAJADORAS EN EL ESCENARIO ACTUAL.
Condiciones estructurales y alternativas frente a la crisis**

BUENOS AIRES, 7, 8 Y 9 DE AGOSTO DE 2019

esos mecanismos. Aquello que se denomina “lo social” es finalmente la incorporación de todo un repertorio de saberes, un *hábitus* laboral, que permiten hacer operativo el sistema de GFT en el Estado.

En este marco, la coexistencia de subsistemas heterogéneos y no articulados que responden a diversos intereses, entre los cuales los de tipo político partidario, constituyen una importante categoría. Estos intereses se activan en función de la debilidad del entramado institucional que soporta las relaciones al interior de la estructura estatal, dado que las normas y estatutos de la función pública no se ejecutan en la realidad. Aquí entonces ingresan a la operatoria diversos tipos de redes (de amistad, de compromiso, familiares), de las cuales las redes clientelares ocupan un lugar destacado.

Ante escenarios como el descripto, ingresa a nuestro análisis el concepto de instituciones informales. Quien lo acuñó fue Guillermo O’Donnell (1996), en tanto aquellas “pautas regularizadas de interacción que son conocidas, practicadas y regularmente aceptadas (aunque no necesariamente aprobadas normativamente) por agentes sociales que mantienen la expectativa de seguir interactuando conforma a las reglas y normas – formales e informales – que rigen esas pautas” (1996: 224). Este concepto es de gran relevancia para comprender en clave política, la emergencia y consolidación de un sistema de GFT que se configura desde estas pautas de interrelación, que son en sí, construcciones sociales colectivas.

O’Donnell identifica al clientelismo y de manera más general a los particularismos, con relaciones de naturaleza no universalista. Las ubica al nivel de “transacciones particularistas jerárquicas”. Aquí ingresan al análisis, fenómenos tales como el patronazgo, el nepotismo, los favores y jeitos, e incluso “hasta acciones que, según las reglas formales del complejo institucional de la poliarquía, serían consideradas corruptas” (O’Donnell



ASOCIACIÓN ARGENTINA DE ESPECIALISTAS EN ESTUDIOS DEL TRABAJO

CONGRESO NACIONAL DE ESTUDIOS DEL TRABAJO

**LOS TRABAJADORES Y LAS TRABAJADORAS EN EL ESCENARIO ACTUAL.
Condiciones estructurales y alternativas frente a la crisis**

BUENOS AIRES, 7, 8 Y 9 DE AGOSTO DE 2019

1996: 233). Son estas instituciones informales las que se generan, persisten y se refuerzan en el marco del SGFT. Lógicamente no sólo impactan en la gestión del personal, sino que también toda la organización se constituye en su escenario.

Este entramado, que se produce y reproduce en los espacios de la administración pública, es producto de la mayor o menor consolidación de los procesos de institucionalidad del Estado. Latinoamérica, y especialmente aquellas regiones periféricas – tal es el caso de las provincias del Norte Argentino – conforman lo que Guillermo O’Donnell denominara “zonas marrones”. De esta forma, se refiere a aquellos espacios en los que la institucionalidad se desdibuja, en donde la legalidad del Estado es discutida – cuando no desconocida – y prevalecen de manera más o menos permanente, otro tipo de legalidades y/o instituciones: informalidad, patrimonialismos, particularismos, entre otros.

La afirmación que hicieramos párrafos arriba, acerca de que el rol de los agentes dentro de la organización es insoslayable cuando se trata de analizar la forma en la cual se constituyen instituciones formales e informales, es pertinente a los fines de nuestro análisis. Por ello tomamos el modelo de Longo (2010: 2) quien sostiene que:

- el neoinstitucionalismo “destaca la importancia que tienen los marcos institucionales para la comprensión del funcionamiento de la esfera pública en los entornos democráticos, lo que pone de manifiesto ciertas limitaciones del instrumental utilizado por algunas disciplinas”
- sitúa la reflexión en una escala supraorganizativa en la que, mientras las instituciones son las reglas del juego, las organizaciones -y otros actores- actúan como “jugadores” y las interacciones propias de esos juegos poseen una dimensión trascendente”.



ASOCIACIÓN ARGENTINA DE ESPECIALISTAS EN ESTUDIOS DEL TRABAJO

CONGRESO NACIONAL DE ESTUDIOS DEL TRABAJO

**LOS TRABAJADORES Y LAS TRABAJADORAS EN EL ESCENARIO ACTUAL.
Condiciones estructurales y alternativas frente a la crisis**

BUENOS AIRES, 7, 8 Y 9 DE AGOSTO DE 2019

En esta lógica nos desenvolveremos, y para ello abordaremos las características del empleo público y su gestión, desde lo que proponen Francisco Longo y Mercedes Iacoviello, entre otros.

El sistema de GFT

El modelo que ofrece Longo mantiene los principios generales de cualquier sistema. Presenta a la GFT como “un sistema integrado de gestión que se despliega en diferentes componentes, los cuales operan como subsistemas de aquél, y aparecen conectados e interrelacionados” (y que debe definir un) “conjunto de prioridades o finalidades básicas que orienten las políticas y prácticas de GRH, para ponerlas al servicio de la estrategia organizativa” (Longo 2010: 15-16). De esta forma coloca a la estrategia organizacional como una necesidad, pero a la vez un referente de la de recursos humanos.

La existencia de esta estrategia de GFT, más o menos explícita, será imprescindible para que: 1) el SGFT tenga coherencia (que las políticas de prácticas de GFT estén alineadas con los objetivos de la organización), para 2) sortear la visión cortoplacista/administrativista, propia de la administración de personal y, 3) impulsar la innovación en las políticas y prácticas de GFT.

Esta propuesta entiende que cada uno de los subsistemas básicos que forman parte de la GFT posee una cualidad totalizadora, que supera el mero agrupamiento de las funciones que lo componen. En la cúspide del sistema se encuentra la **Planificación de RRHH**, la cual permite anticipar la definición de políticas coherentes en todos los restantes subsistemas, con los que aparece conectada. Luego, en un nivel intermedio, en primer lugar la **Organización del Trabajo**, que define contenidos y tareas, y perfiles de trabajadores para desarrollarlas; la **Gestión del Empleo**, que incluye los ingresos, movimientos y egresos de



ASOCIACIÓN ARGENTINA DE ESPECIALISTAS EN ESTUDIOS DEL TRABAJO

CONGRESO NACIONAL DE ESTUDIOS DEL TRABAJO

**LOS TRABAJADORES Y LAS TRABAJADORAS EN EL ESCENARIO ACTUAL.
Condiciones estructurales y alternativas frente a la crisis**

BUENOS AIRES, 7, 8 Y 9 DE AGOSTO DE 2019

personal de la organización; la *Gestión del Rendimiento*, que implica la atención, a través de la planificación y el estímulo, a los aportes de los trabajadores; luego en cuarto y quinto lugar respectivamente la *Gestión de las compensaciones* (retribuciones) y la *Gestión del Desarrollo*, que propende al crecimiento individual y colectivo. Finalmente, articulando todos los anteriores subsistemas tendremos a la *Gestión de las Relaciones Humanas y Sociales*

No obstante, según Longo son imprescindibles tres requisitos para que un conjunto de políticas y prácticas de GFT funcionen: el primero de ellos es la necesidad de que todos estos subsistemas estén efectivamente operando, que existan un “conjunto mínimo de políticas y prácticas de personal coherentes que permitan inferir racionalmente su existencia y operatividad” (Longo 2010: 17). El segundo requisito es que las interconexiones necesarias entre subsistemas se produzcan, en un orden secuencial y lógico. Finalmente, el tercero sostiene que, el conjunto de políticas y prácticas de GFT debe guardar coherencia con la estrategia organizacional vigente.

Desde este marco de análisis, Mercedes Iacoviello (2001) desliga los modelos racionales de organización y GFT en el ámbito público, y retoma la observación del juego político analizando la gestión desde tal perspectiva. La autora abandona el modelo racional de Pfeffer, el cual afirma que las organizaciones cuentan con sistemas amplios y confiables de información, comparten valores uniformes y se orientan por el principio de eficiencia, y reconoce que el mismo carece de validez en las organizaciones públicas. Sostiene que es de mayor utilidad analizarlas desde un modelo político, dado que “la estructura de poder y las relaciones políticas en las organizaciones públicas afectan el diseño e implementación de las estrategias de recursos humanos” (Iacoviello 2001: 1). Sobre esta base propone realizar un análisis comparativo de los SGFT en las administraciones estatales de Latinoamérica.



ASOCIACIÓN ARGENTINA DE ESPECIALISTAS EN ESTUDIOS DEL TRABAJO

CONGRESO NACIONAL DE ESTUDIOS DEL TRABAJO

**LOS TRABAJADORES Y LAS TRABAJADORAS EN EL ESCENARIO ACTUAL.
Condiciones estructurales y alternativas frente a la crisis**

BUENOS AIRES, 7, 8 Y 9 DE AGOSTO DE 2019

En este recorrido que hace la autora, insiste en que la realidad de los servicios civiles de la región dista bastante del modelo de gestión de recursos humanos que se utiliza para la evaluación realizada. Resalta en tal sentido que “algunas disfuncionalidades detectadas atraviesan prácticamente todos los casos estudiados”. Sin embargo “algunas otras variables permiten distinguir grados diferentes de aproximación al estándar planteado en cada subsistema” (Iacoviello 2005: 533). Destaca por ejemplo, que “la **planificación de los recursos humanos** presenta dificultades en todos los países, principalmente en relación con la falta de articulación con la estrategia organizacional, y las dificultades para consolidar sistemas de información fiables y que permitan su utilización para la gestión” (Iacoviello 2005: 543). Las mayores formalidades en cuanto a planificación se derivan de la generación de presupuestos anuales de gastos, en donde los recursos humanos forman parte de los “gastos” de la administración.

Respecto al subsistema de **organización del trabajo**, este se encuentra muy poco desarrollado, dado que, según la investigadora, no se generan definiciones claras de puestos y roles en las organizaciones públicas. La presencia de manuales de puestos no garantiza esta definición sino que sólo reúnen la naturaleza de ser documentos formales que generalmente permanecen olvidados y por lo tanto desactualizados.

En referencia al estado de los **subsistemas de gestión del empleo**, encuentra una gama que va desde casos extremos de politización de los procesos de reclutamiento y selección, hasta algunos débiles intentos por establecer sobre un sistema de mérito el ingreso de los trabajadores. Sobre la **gestión del rendimiento**, en el caso de que exista, no constituye más que un proceso evaluativo individual y sujeto a comportamientos adaptativos; difícilmente se consideren niveles más amplios (tales como el grupo de trabajo y/o la misma organización). Es que la evaluación de los desempeños es una función que presenta una conflictividad intrínseca. La autora sostiene que esto se encuentra en relación a la dificultad



ASOCIACIÓN ARGENTINA DE ESPECIALISTAS EN ESTUDIOS DEL TRABAJO

CONGRESO NACIONAL DE ESTUDIOS DEL TRABAJO

**LOS TRABAJADORES Y LAS TRABAJADORAS EN EL ESCENARIO ACTUAL.
Condiciones estructurales y alternativas frente a la crisis**

BUENOS AIRES, 7, 8 Y 9 DE AGOSTO DE 2019

por sostener sistemas de evaluación de los desempeños, y el corrimiento en la decisión de implementarlos de las autoridades políticas y de línea.

En cuanto a la *gestión de las compensaciones*, detecta una generalizada situación de inequidades, que corresponden a la misma dinámica interna del sistema salarial. Además, en una comparación externa a la organización, observa una combinación de niveles salariales equitativos en las líneas operativas e inequitativos para los niveles gerenciales. En tanto que sobre la *gestión del desarrollo* enfatiza que las dificultades en su operatividad pueden observarse, en primer término, sobre las propuestas de actividades de formación que se presentan desarticuladas de las necesidades organizacionales. Y en segundo lugar por la “inexistencia de carrera administrativa, carreras vigentes con problemas de rigidez, y casos excepcionales de carreras con elementos de flexibilidad” (Iacoviello 2005: 534).

Finalmente, nos resta recuperar el subsistema de *gestión de las relaciones humanas y sociales*. Sobre esto Mercedes Iacoviello observó una amplia ausencia de políticas que gestionen el clima y la comunicación, como así también prácticas que tiendan al empleo saludable y a beneficios sociales acordes al contexto. Llamativo es también que estas cuestiones no sean “demasiado apreciadas por los empleados”. Igualmente, recalca la autora que para analizar la consistencia de este subsistema, es necesario atender al nivel de desarrollo del sistema de relaciones laborales en cada país. La fortaleza de este sistema proveerá una mayor/menor desarticulación del conflicto, y sólo en “casos excepcionales (...) incidencia sindical en las políticas de RH” (Iacoviello 2005: 534).

El estado del Estado en materia de GFT

¿Dónde radica la responsabilidad del Estado en tanto empleador? ¿Qué porción le cabe en la configuración del (los) sistema(s) de GFT? ¿Hasta qué punto las



ASOCIACIÓN ARGENTINA DE ESPECIALISTAS EN ESTUDIOS DEL TRABAJO

CONGRESO NACIONAL DE ESTUDIOS DEL TRABAJO

**LOS TRABAJADORES Y LAS TRABAJADORAS EN EL ESCENARIO ACTUAL.
Condiciones estructurales y alternativas frente a la crisis**

BUENOS AIRES, 7, 8 Y 9 DE AGOSTO DE 2019

decisiones/acciones/omisiones en materia de gestión de los trabajadores públicos implican una problemática sobre la cual el Estado – traducido en las políticas que sobre el trabajo desarrolla – desee intervenir? De lo hasta aquí expuesto, entendemos que el problema se da en el fortalecimiento de sus capacidades estatales. Aunque hipotetizamos – y ya no será materia de este trabajo – que su costo excedería lo eminentemente técnico administrativo.

Por lo tanto ¿en qué aspectos recaen las capacidades estatales? ¿Cómo se construye esa capacidad? En este rol fundamental del Estado, adquiere una necesaria prevalencia su estructura institucional o, en otras palabras, el aparato estatal y sus posibilidades de responder de manera efectiva a las demandas del contexto (Evans 1996). El basamento institucional es aquello que proporciona mayor perdurabilidad en el tiempo, y que ha sido construido en función de su vínculo con las estructuras sociales a lo largo de la historia del Estado.

Consideramos entonces, que son el conjunto de facultades y habilidades con las que el Estado cuenta a fin de llevar adelante su labor (generar procesos racionales de política pública) de manera autónoma (Rodríguez 2012). De este concepto se destacan dos cuestiones no menos importantes: la idea de “procesos racionales” y la de “autonomía”. Respecto del primero, los Estados se encontrarían operando en condiciones de racionalidad cuando las instituciones cuentan con los “recursos institucionales, organizacionales, materiales y humanos necesarios para llevar a cabo las funciones y cometidos estatales”. En cuanto al segundo, se vincula a la capacidad de “conducir los procesos de políticas públicas orientados hacia el interés general, y con independencia de intereses espurios o particularistas” (Rodríguez 2012: 2).



ASOCIACIÓN ARGENTINA DE ESPECIALISTAS EN ESTUDIOS DEL TRABAJO

CONGRESO NACIONAL DE ESTUDIOS DEL TRABAJO

**LOS TRABAJADORES Y LAS TRABAJADORAS EN EL ESCENARIO ACTUAL.
Condiciones estructurales y alternativas frente a la crisis**

BUENOS AIRES, 7, 8 Y 9 DE AGOSTO DE 2019

Por lo tanto, un Estado que pretenda desarrollar procesos de GFT será aquel 1) dispuesto a fortalecer el soporte institucional, 2) que ponga a disposición recursos para operativizar lo institucionalizado, y 3) minimice/reencauce la incidencia de instituciones informales.

Un interrogante final (no resuelto)

En la presentación del resumen de este trabajo, nos preguntábamos si una GFT estatal basada en criterios personalistas y particularistas podría cooperar en la consolidación de estas regiones de baja institucionalización, (atentando contra la democratización) o, por el contrario, es un producto de la misma.

Debemos decir que el camino a la democratización se nutre de muchos otros elementos, además del trabajo y su gestión. Sí podemos sostener que existen elementos histórico-culturales que dificultaron el tránsito hacia una legitimidad basada en criterios racionales: la ausencia de procesos de industrialización, la debilidad en la estructura económico-productiva, una tendencia marcada hacia el latifundismo y formas primarias de relación (Guber, 2001). Estas categorías se trasladan, e impregna el resto de las relaciones que hacia el interior del Estado se desarrollan, entre ellas el sistema de GFT. Por lo tanto, existe un vínculo dialéctico entre la consolidación de un régimen político de baja institucionalidad, y criterios particularistas que lo normalizan. E incluso se percibe cierta funcionalidad de un sistema legitimado desde ese tipo de intereses.

La pregunta, tal como hace muchos años nos compartiera una trabajadora estatal es “¿quién le pone el cascabel al gato”?

Bibliografía



ASOCIACIÓN ARGENTINA DE ESPECIALISTAS EN ESTUDIOS DEL TRABAJO

CONGRESO NACIONAL DE ESTUDIOS DEL TRABAJO

**LOS TRABAJADORES Y LAS TRABAJADORAS EN EL ESCENARIO ACTUAL.
Condiciones estructurales y alternativas frente a la crisis**

BUENOS AIRES, 7, 8 Y 9 DE AGOSTO DE 2019

- Arenilla Sáez, M. (2005) La vigencia de los modelos de gestión de los recursos humanos en las administraciones públicas. Presupuesto y Gasto Público 41. 33-53. Secretaría General de Presupuestos y Gasto. Instituto de Estudios Fiscales: Madrid
- Bartlett, J. (2015) La estructura argumentativa del management: análisis desde los estudios críticos en gestión. En Primer Congreso Regional de Especialistas de Estudios del Trabajo. Pre-ASET NEA. Facultad de Ciencias Económicas. UNNE
- Castoriadis, C. (1988). Poder, Política y Autonomía. En Revue de Metaphisique et de la morale, 1988 No. 1. Deleuze, Gilles –Spinoza–. Curso de los martes <http://www.webdeleuze.com>.
- Chiavenato, I. (2007) Administración de Recursos Humanos. México: McGraw-Hill Interamericana.
- Dolan, S., Jackson, S., Schuller, R. & Valle Cabrera, R. (2003). La gestión de los Recursos Humanos. Preparando Profesionales para el Siglo XXI. España: McGrawHill.
- Evans, P. (1996) El Estado como problema y como solución. En Acuña, C. (comp.) Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual. (pp.21-58) Buenos Aires, Argentina: Jefatura de Gabinete de Ministros-Proyecto de Modernización del Estado.
- Guber, R. (2000). La Dimensión Cultural de la Crisis en Corrientes. En Pérez Lindo, A. (comp.) Análisis de los factores intervinientes en la crisis del estado en la provincia de Corrientes. Corrientes, Argentina. UNNE. Versión Digital.
- Iacoviello, M. (2001). El juego político y las estrategias de recursos humanos en las organizaciones públicas. En Ética, profesionalización y reformas en la función pública. Caracas, CLAD, 1997. I Congreso del CLAD, Anales 4, p. 366.



ASOCIACIÓN ARGENTINA DE ESPECIALISTAS EN ESTUDIOS DEL TRABAJO

CONGRESO NACIONAL DE ESTUDIOS DEL TRABAJO

**LOS TRABAJADORES Y LAS TRABAJADORAS EN EL ESCENARIO ACTUAL.
Condiciones estructurales y alternativas frente a la crisis**

Buenos Aires, 7, 8 y 9 de Agosto de 2019

- Longo, F. (2010) Ejes vertebradores de la gobernanza en los sistemas públicos. Un marco de análisis en clave latinoamericana. Revista del CLAD Reforma y Democracia. N° 46. 73-102.
- Louart, P. (1994) Gestión de los Recursos Humanos. Barcelona: Gestión 2000.
- O'Donnell, G. (1996) Ilusiones sobre la consolidación. Nueva Sociedad Nro. 144. Julio - Agosto 1996, 70-89. Buenos Aires.
- Puchol, L. (1993) Dirección y Gestión de Recursos Humanos. Madrid: ESIC.
- Rodríguez, J.R. (2012, noviembre) Capacidad estatal subnacional en Uruguay. Un ejercicio de medición aplicado a las intendencias departamentales. En Cuarto Congreso Uruguayo de Ciencia Política, “La Ciencia Política desde el Sur”. Asociación Uruguaya de Ciencia Política. Universidad de la República. Salto, Uruguay.
- Werther, W, Davis, K (1991). Administración de Personal y Recursos Humanos. México: Mc. Graw Hill.
- Zemelman, Hugo y León, Emma. (coords). (1997). Subjetividad: umbrales del pensamiento social. Madrid: Antrophos.