

## **La dimensión humana y la dimensión funcional. Responsabilidades e intersecciones ético-políticas en el proceso de empleo de la fuerza de trabajo estatal**

*Valeria Ojeda*  
*Tercer premio*

*“¡La firma!” La voz de Antonádia cruzó como trueno el largo pasillo del Ministerio. Al trote pudo alcanzar al director general segundos antes de que el ascensor cerrara sus puertas. Del expediente de designación que apretaba contra su pecho, dependía que Cristiano y Mélia iniciaran el año escolar con mochilas nuevas, que doña Helena pusiera los pisos de su casita, y que Walter le pidiera casamiento a Valéria. Con poca paciencia el Dr. Fernández firmó al pie de los formularios, y se despidió hasta el lunes.*

Devaluados, estigmatizados por ineficientes, “burócratas” o indolentes. Los trabajadores y trabajadoras de las estructuras estatales de todos los niveles, han sido objeto de estudio, señalamiento, y muchas veces condena ante el “estado de las cosas”. Las reformas y reingenierías de procesos, especialmente enfocados en la “gestión de los recursos humanos”, en pos de objetivos tales como la eficiencia, modernización, profesionalización, entre otros, se suceden según las corrientes político-ideológicas dominantes. Y las recomendaciones, cartas de intención, de acuerdo, planes y programas han resultado valiosos esfuerzos de mejora destinados al sector. Aun así, de las miles de Antonádias que nutren día a día el Trabajo estatal, depende la producción de bienes y prestación de servicios a la ciudadanía.

Esta monografía, pretende abrir un espacio de interrogación y aporte acerca del valor y dinámica de los procesos de selección del funcionariado, haciendo pie en dos elementos fundamentales para un análisis que condense los aspectos políticos, administrativos y esencialmente humanos de este problema: la responsabilidad ético-política en el desempeño de una labor de naturaleza pública, y la necesaria reatención a las personas bajo el ropaje funcional.

Para llegar a estos objetivos (y si se nos permite la metáfora textil), primero deberemos asumir el desafío de descubrir el punto que une esta trama, reconocer la complejidad de un proceso que, en primera instancia se nos aparece como un conjunto de pasos y técnicas de gestión, pero que finalmente implica un arduo interjuego de necesidades, intereses e imposiciones.

Pensar entonces procesos de selección de trabajadores que atiendan a esta dinámica, precisará, por un lado, el reconocimiento de la imperiosa necesidad de atender a las saludables recomendaciones establecidas por organismos internacionales tales como las de la Organización de las Naciones Unidas y su conjunto de Objetivos de Desarrollo Sostenible, los preceptos en cuanto a Trabajo Decente de la Organización Internacional del Trabajo, las formulaciones y Cartas Acuerdo promovidas por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, y por otro, asumir y reconocer el peso de las condiciones locales y situacionales desde las cuales se ponen en marcha procesos de empleo y selección de estos funcionarios públicos.

### ***El “poder” de las perspectivas***

Ha quedado ampliamente demostrado (Peters, 2005; Schweinheim 2004; Abal Medina & Nejamkis 2001), que los esfuerzos por equiparar la dinámica del trabajo en el sector público al de otros de la

economía fueron vanos. De la misma manera las experiencias de países centrales al respecto: son óptimas en aquellos marcos, pero para los países de regiones periféricas (y aun considerando las periferias de las periferias, tal es el caso de las burocracias subnacionales) resultan casuística con potencial analítico, pero que adolece de la dimensión situada de los problemas de la administración. De allí que las iniciativas de propuesta, traslación y/o réplica de tales experiencias hayan resultado más imposiciones (SINAPA I) que demandas genuinas de las organizaciones construidas al calor de las características culturales, políticas, institucionales y técnicas de los contextos sociolaborales.

Desde este planteo básicamente, apostamos por incluir la noción de dominación en el análisis del problema de la selección del funcionariado, en tanto cuestión básica en la vida de estructuras racionalmente organizadas. El proceso de selección como un acto de ejercicio de poder, resulta una posibilidad de “imponer una voluntad sobre otra” (Weber 1993), lo cual nos lleva inevitablemente a cuestionarnos acerca de la o las legitimidades condensadas en este, aparentemente, conjunto de procedimientos técnico-administrativos para la consecución del “recurso humano óptimo”.

La gestión de los asuntos públicos y la política forman parte de este horizonte de análisis, ya que las concepciones de poder y dominación, es decir la tensión relativa entre fines políticos y fines administrativos, se constituyen en parte esencial de la relación y por lo tanto en su característica distintiva. Lo que aquí exponemos, conforma el núcleo de férreos debates y posiciones encontradas, especialmente sancionadas desde las perspectivas neoliberales en los estudios del Estado en las dos últimas décadas del siglo pasado. De hecho, es desde el sector privado donde parten los esfuerzos que dieron sentido y contenido a las reformas del aparato administrativo del Estado, mayormente durante la década de 1990. En este sentido América Latina constituyó el laboratorio de lo que se denominó la “Nueva Gestión Pública” (NGP en adelante), corriente conformada por un conjunto de diferentes modelos y tendencias de gestión, algunos de carácter más analítico, aunque la mayoría de tipo normativo, que pretendían virar las pautas de relación en el Estado hacia vínculos de índole managerial. Carles Ramíó Matas (2001) incluye entre las tendencias clave de la NGP "la desregulación, la agencialización, la gestión, la privatización, la externalización (servicios públicos gestionados por organizaciones privados con y sin ánimo de lucro), la ética en la gestión pública, compromiso cívico y la participación ciudadana” (:4), entre otras.

Grosso modo, esta apuesta se traduce en a) la introducción de mecanismos de mercado en la organización, operacionalizados (entre otros mecanismos emergentes menos ilustrativos) en la tercerización laboral, franquicias, vales como componentes del salario, b) búsqueda de la calidad total generada a partir de las demandas externas de un ciudadano que perdía su condición política para pasar a ser representado por la figura del “cliente”, y c) cambios en las relaciones laborales, caracterizados por el abandono de la carrera tradicional administrativa, la flexibilización de la misma, y vinculado a ello la reconfiguración del sistema salarial.

Ya entrado el siglo XXI, el neweberianismo recupera algunos aspectos institucionales clásicos del modelo burocrático weberiano – tales como el apego a los procedimientos legales, la lógica de funcionamiento jerárquico, así como la valorización del *ethos* del servicio público en términos de gratuidad, universalidad, perennidad – y los pone en diálogo con elementos del modelo neogerencial de corte empresarial, como la eficacia traducida en el logro de los resultados, la efectividad, expresada en el enfoque hacia la evaluación de la acción pública, la eficiencia (cálculo costo/beneficio), la flexibilidad, entendida como la racionalización de los trámites burocráticos, y la neutralidad o lógica apolítica. Esta especie de modelo híbrido corresponde a una etapa posneoliberal de rehabilitación de la política y lo

político, y que apunta a la revalorización del rol del Estado como conductor fundamental de la acción pública (Larrouque, 2018).

En este sentido, Moriconi Bezerra (2011) sostiene que este modelo no resulta un mero cruce entre tales dos perspectivas (la weberiana y la gerencial), sino que superan a ambas, permitiendo interrogar la realidad de las transformaciones institucionales contemporáneas. Francia, Bélgica, Finlandia, Países Bajos, Suecia o Alemania, países con tradición estadocentrista fueron quienes conservaron más celosamente algunos de los atributos propios de sus burocracias públicas. El neoweberianismo, “un saludable antídoto a la promoción acrítica y radical de recomendaciones gerencialistas, eficientistas y privatistas” (Fuentes, en Larrouque, *Ibíd.*), también es señalado, sin embargo, por su carácter fuertemente normativo. Como lo resume Narbondo, “los modelos neoweberianos son ‘neo’ porque fortalecen la orientación de la administración pública en función de resultados y logros sustantivos, con una mayor sensibilidad por diagnosticar y resolver problemas de la gente concreta y del funcionamiento material de sus áreas de acción” (en Larrouque, *Ibíd.*).

Según Moriconi Bezerra (2011), la corriente neoweberiana “no se posiciona discursivamente como oposición a la NGP, sino como una revisión crítica de sus preceptos para mejorar su utilidad y resultados”. Para Abal Medina (2010), no hay ninguna contradicción entre esos dos modelos, cuya expresión empírica argentina se encontraría en la organización de la estructura administrativa del Estado durante el gobierno de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner.

Narbondo (2015), abonando a esta misma lectura sostiene que, “sin abandonar la lógica de cumplimiento de la legalidad pública, se introducen en la carrera incentivos positivos y negativos para que los funcionarios actúen en función de resultados no solo legales sino económicos, culturales, sociales, específicos de su tarea y responsabilidad” (:188). Al mismo tiempo, se consolida la carrera administrativa en todas sus dimensiones: en el plano financiero (mejores salarios), en el plano jurídico (preservación de los estatutos y fin de los contratos precarios en la función pública), así como en el plano social o cultural (revalorización de la imagen de los funcionarios).

Finalmente, y exponiendo, sin reparos, que es el poder lo que pendula permanentemente en la interpretación acerca del Estado y su rol (en donde el funcionariado cumple justamente la esencial tarea de “hacerlo funcionar”), mencionamos la perspectiva de la nueva gobernanza pública, que des-sitúa al Estado como actor encargado de abordar y resolver los problemas públicos, depositando también en la sociedad civil y en las organizaciones privadas este tipo de responsabilidades. Aquí el Estado se convertiría en una especie de articulador de una visión “común” entre una red de actores. Como lo resume Guy Peters el “modelo de la gobernanza para la administración del sector público y las políticas públicas, es aún más descentralizado que el de la NGP”. Incluso “al extremo, el concepto de gobernanza puede volverse antiestatista y casi extralegal” (2005:592).

### ***Nada más político que el Trabajo***

Detrás del ropaje funcional de quienes laboran en el Estado, no hay más que trabajadores y trabajadoras. Casi una perogrullada. No obstante, la advertencia resulta necesaria cuando se ha desdibujado, tras tantos modelos interpretativos de la función pública, la dimensión política del acto de trabajar.

Tras los dispositivos, lineamientos y normativas que se despliegan en la producción e implementación de las políticas gubernamentales, tras los escritorios y oficinas directivas, son trabajadores quienes ponen

en juego recursos, habilidades y competencias en la puesta en marcha del Estado. Aquí la tensión se encuentra depositada en el "lugar" que ocupan en la estructura de la administración, y que les otorga esa función directiva. Para ello habría que considerar el análisis de las lógicas de estructuración orgánica en las distintas burocracias, pues, como venimos sosteniendo, cada contexto asume particularidades que están atadas a aspectos que van desde lo histórico-cultural a lo netamente técnico-administrativo.

¿Acaso se diluye el potencial político del trabajo cuando se sostiene un lugar de conducción en la estructura estatal? Nuestra apuesta analítica y por qué no, propositiva, es reinstalar la dimensión ético-política en la discusión acerca de los procesos de selección de quienes, paradójicamente, también tendrán responsabilidades de gestión por otras personas. Y cuando aludimos al potencial político del trabajo, lo entendemos tanto como articulador de vínculos sociales (Castel 1997, en Díaz, Godoy & Stecher 2005) y consecuentemente elemento central ligado al desarrollo de las sociedades, como desde su faz dinámica, simultáneamente fenómeno tensionante de las relaciones entre posiciones asimétricas (capital-trabajo, empleado-empendedor, patrón-obrero) que tienen, o mejor dicho contienden, hacia el equilibrio. El empleo estatal, si bien no busca la consecución de rindes o lucro en la producción de sus bienes y servicios, no está exento de este patrón de relación. Entonces ¿por qué vaciar la gestión de su fuerza de trabajo de este contenido?<sup>1</sup>

Incluso, a fin de recuperar los lineamientos obrantes en gran parte de las definiciones en torno a los procesos de selección del funcionariado, cabe recordar que el acceso a líneas de conducción intermedias se realiza considerando la carrera del postulante. Por lo tanto, el pasaje del mismo por las distintas posiciones de su carrera administrativa no resulta un ejercicio aséptico ni ingenuo. Las interpretaciones que sostenga acerca de la dimensión ético-política de la función pública irán impregnando su práctica, según sean los parámetros de relación en las organizaciones. De allí que entendamos limitante la polaridad *designación política-designación por mérito*, en tanto cualquiera de ellas dos, si carece del *ethos* estatal y en consecuencia de una apropiación genuina de la dimensión política de su labor, resultará inadecuada para los fines trazados.

Y pretendemos dejar constancia aquí que, estas movilizaciones en torno de lo político se alejan de las visiones partidarias y fragmentarias de la gestión, sino que las superan generando un compromiso que va más allá de las conducciones políticas, por naturaleza siempre temporales. La ligazón ética es con la ciudadanía, en tanto objeto último de los esfuerzos estatales, y con la organización como marco sociolaboral. De allí que las condiciones en las cuales se desenvuelva la labor de las y los trabajadores públicos, nos dirá mucho acerca de cómo el Estado entiende, y por lo tanto performa, al Trabajo como fenómeno (más allá de su mera gestión/organización).

En esta línea, nos preguntarnos entonces acerca de cuáles son las marcas del trabajo en el Estado, o cómo el Estado se expresa concretamente en la materia cuando es quien reviste calidad de empleador. Para ello nos apoyamos en la noción de Trabajo Decente. Y aquí la construcción referencial del trabajo como fuente de derechos y por lo tanto de ciudadanía laboral propia de la etapa keynesianofordista (que resultara duramente atacada por la emergencia del modelo neoliberal a mediados de la década de 1970), opera como norte de las representaciones que sostienen, en cuanto al Trabajo como fenómeno, organismos tales como la OIT y la ONU. Y aunque la configuración del Trabajo ya no responde a este

---

<sup>1</sup> Nótese que desplegaremos esta primera parte haciendo énfasis en el sistema de gestión de la fuerza de trabajo como un subsistema de la administración estatal con coherencia, sentido y objeto propio (la persona en situación de trabajo), impregnado y condicionado por las lógicas imperantes a nivel del sistema general, mientras que reservaremos el tratamiento específico del proceso de selección como parte del subsistema de GFT.

paradigma clásico, aún se lo reivindica como reservorio de derechos, garantías y oportunidades para el crecimiento social. De allí que, en 1999 la OIT consolidara los principios del “Trabajo Decente”, como aquel basado en el respeto a las regulaciones fundamentales del trabajo, tendiente a la creación de mayores posibilidades de empleo e ingresos dignos, que permita ampliar y mejorar la protección social y fortalecer el tripartismo y el diálogo social (en sintonía con los preceptos establecidos en la Declaración de Filadelfia de 1944). En definitiva, no sólo el acceso a un trabajo, sino a condiciones dignas y de calidad en su desempeño.

¿Cuán “decente” es el trabajo en el Estado? La respuesta se torna incómoda, especialmente a niveles subnacionales, en tanto los indicadores nos devuelven panoramas que contrarían varias de las premisas sobre las cuales se construyó la noción de Trabajo Decente. Las múltiples dimensiones que asume la precariedad laboral (Diana Menendez, 2010), se entrecruzan para dar cuenta de circunstancias laborales marcadas por la ausencia de políticas específicas de gestión de la fuerza de trabajo, el sostenimiento de clientelas laborales, la invisibilización y/o cooptación de las representaciones colectivas de trabajadores, y la sujeción a empleos sin proyección de carrera dentro de las estructuras estatales burocratizadas.

Sin embargo, el avance sobre el acceso a derechos, que resulta una condición ineludible para el crecimiento de las sociedades – y muchos de nuestros gobiernos han demostrado su voluntad de tender hacia el fortalecimiento de la función pública refrendando acuerdos y cartas compromiso – se sostiene frágilmente en las características que asuman las implementaciones en el nivel más operativo del sistema. ¿Cómo conectar compromisos de tal densidad política con la dimensión más humana del Estado? ¿Qué transformar la brecha entre las expresiones de principios y los marcos de acción?

### ***Las iniciativas y sus resultados***

Las reformas del Estado tendientes a la eficientización de la gestión pública, y por lo tanto de la gestión de la fuerza de trabajo, fueron provocadas por un cambio en la concepción del mercado promovido desde los organismos multilaterales de crédito, y provocaron la reducción significativa del tamaño y la actividad del Estado a principios de la década de 1990 en la Argentina. Junto con la privatización de empresas, las franquicias de servicios públicos, los retiros voluntarios o los adelantos de jubilación, el empleo público disminuyó significativamente, lo que se acentuó con el traspaso de servicios del gobierno central a las provincias, como sucedió especialmente en materia de salud y de educación, cumpliendo así con la premisa neoliberal de la descentralización.

El Sistema Nacional de Administración (SINAPA) surgió como una necesidad en el marco de la reforma laboral de la década de 1990 al definir el “Nuevo Estado”. En 1991, mediante el Decreto 993 del Ejecutivo Nacional, se crea el SINAPA, basado en la nueva lógica empresarial que se pretendía imprimir al accionar del Estado. El papel de los “recursos humanos” en la reorganización del sistema, “sustentado en la mejora de las calificaciones, la elevación del desempeño y la competitividad del recurso humano al servicio del estado, erigiendo en política pública la profesionalización de la carrera administrativa” (Bonifacio, en Abal Medina & Nejamkis 2001: 9) fue crucial para lograr este objetivo.

*Más allá de virtudes e imperfecciones atribuibles a las reformas introducidas, el nuevo sistema de carrera administrativa vino a poner en vigencia legal los principios de una burocracia pública basada en el mérito, que las prácticas políticas y administrativas habían dejado en desuso. Las reformas abrieron el camino para nuevos desarrollos de la política de recursos humanos en la Administración Pública, otorgando mayor institucionalidad a su gestión por medio de oficinas ministeriales jerarquizadas, incorporando técnicas modernas en la selección y gestión de*

*personal, estableciendo condiciones para el trabajo planificado de los gerentes públicos y haciendo posible la evaluación de los resultados de gestión (Bonifacio & Falivene 2002: 2-4).*

Con base en estos lineamientos, el SINAPA procuró establecer reglas de actuación para la gestión y planificación de actividades, con énfasis en la evaluación del desempeño, la cual en caso de ser insatisfactoria resultaba en la finalización del cargo. Sin embargo, esta herramienta para implementar el proceso de reforma y modernización del Estado no tuvo el impacto esperado. Como señalan Bonifacio y Falivene

*Esta y otras medidas relacionadas con el establecimiento de procesos transparentes y fundamentos técnicos para la selección, tuvieron problemas de implementación y sufrieron distorsiones, entre las que cuentan las derivadas de la persistencia del padrinazgo y el ejercicio de presiones para desplazar funcionarios seleccionados para desempeñar funciones ejecutivas” (: 4).*

En el año 2000, la Oficina Nacional Anticorrupción publicó por primera vez un informe que ilustraba de manera cabal el estado de la administración pública nacional. El informe, titulado “Investigación Exploratoria sobre Transparencia en la Administración Pública Argentina: 1998 – 1999”, provee un panorama claro de dos de las áreas clave que componen la administración pública a nivel central: la gestión de recursos humanos, y la gestión de compras y contrataciones, bienes y servicios. En lo que a nuestros objetivos compete, los aspectos relacionados a la gestión de la fuerza de trabajo estatal post-reformas gerenciales arrojaron los siguientes resultados:

- Normas Administrativas de Aplicación General: el cumplimiento de las regulaciones respecto a procedimientos se daba en términos estrictamente formales, sin tomar en cuenta las necesidades de la función. Por su parte, los incentivos, objetivos y procedimientos se desplegaban a fin de cumplimentar funciones políticas o personales, obviando de esta manera los aspectos formales para los cuales había sido formulados.

- Análisis de puestos: sobre este punto lo que prevaleció fueron vagas definiciones de perfiles laborales, lo cual redundaba en una mayor discrecionalidad en la producción de los mismos y por lo tanto en los procesos de selección. Vinculado a ello, estas definiciones no respondían a planificaciones de puestos en razón de necesidades del servicio, sino que se remitían a perfiles diseñados en función de personas particulares.

- Planificación de “recursos humanos”: las necesidades de personal no se planificaban, dado que no se verificaba el uso de estudios técnicos que tomaran en consideración las necesidades de personal temporario o transitorio. De ello, como no existían criterios estandarizados que definieran dotaciones óptimas, prevalecían criterios particularistas del tipo personales o políticos. Inclusive algunas direcciones de área admitieron el desconocimiento de la plantilla del personal contratado por sus áreas, dando cuenta de la inexistencia de listados o planillas oficiales de personal.

- Reclutamiento y selección: los procesos de ingreso de trabajadores al Estado se basaban en llamados restringidos a fin de beneficiar a personas particulares, en donde el criterio que regía la selección era el vínculo de amistad o parentesco. Podían existir dos circunstancias de designación: las mediadas por un concurso, que bien respetaba las cuestiones procedimentales, resolvía en función de vínculos de amistad y parentesco, y los nombramientos realizados sin mediar procesos de concurso. De esta manera, el acceso a los cargos se daba a partir de una lógica corporativa y política, obviando los méritos profesionales (principal elemento de la lógica meritocrática sostenida principalmente por las corrientes manageriales).

- Formación y desarrollo de competencias: se tomaba como criterio de evaluación la participación en cursos de capacitación a fin de sumar créditos en el marco de planes de promoción. Sin embargo en la práctica se detectaba un desfase entre la participación en cursos informada y el nivel profesional de

los trabajadores de la platilla. Inclusive se identificó evidencia que daba cuenta del acceso y “participación” en cursos no relacionados con los perfiles profesionales, práctica que limita entonces la cuestión de la formación y el desarrollo a la mera colección de “puntajes”, sin impacto real en el desempeño de las labores.

- Gestión y planificación de carrera: el estudio pudo verificar un uso “improductivo e informal” del personal contratado, siendo derivado por parte de las jerarquías para fines personales y políticos (chóferes). En este mismo marco, se identificó como una práctica habitual la utilización de recursos del Estado para otros fines distintos a los previstos en el servicio, como así también en beneficio propio o de terceros. En el otro extremo, se pudo observar la existencia de números significativos de empleados que no asisten a sus lugares de trabajo (popularmente denominados “ñoquis”), quienes cobraban sueldos y no desempeñaban ningún trabajo formal y/o conocido. Por último, también se evidenció altas tasas de rotación del personal, motivadas mayormente por relaciones conflictivas entre las conducciones de área o entre colegas.

- Evaluación del rendimiento y sistema de compensaciones: finalmente el estudio de la Oficina Anticorrupción pudo determinar que no existían indicadores objetivos ni de gestión que permitan evaluar al personal. Asimismo, que el sistema de retribuciones era manejado de manera discrecional y por lo tanto la determinación de los niveles salariales no dependía de escalas de compensación definidas en la normativa sobre sueldos.

En cierto modo, estos puntos testimonian el desenlace de toda una década de reformas, grandilocuentemente anunciada por el gobierno de Carlos Menem como “Segunda Reforma del Estado”. De esta manera podemos notar con absoluta claridad como, la promesa de mejoramiento bajo criterios de eficiencia de las políticas de corte managerial propuestas por los lineamientos del Consenso de Washington, se vieron totalmente puestas en discusión y cuestionadas en sus resultados (Abal Medina & Nejamkis 2001). Los principios neoliberales prometidos como panacea resultaron simples propuesta de trasplante organizacional, debido a la falta de atención respecto de las particularidades que modelaron el servicio público en Argentina. En este sentido, la adopción acrítica de aquellos postulados neoclásicos de principios de los '90, tal como fracasaron para con la reforma económica, siguieron el mismo derrotero en el proceso de reforma administrativa y de los sistemas de gestión pública (Schweinheim 2004). Asimismo la necesidad de observar el fenómeno del Empleo Público tomando en cuenta la realidad circundante de cada administración se tornaba fundamental a la hora de establecer propuestas de cambio (Prats I Català 1998).

A pesar de ello, el SINAPA continuó con su derrotero en pos de dotar de eficiencia y modernización a la administración pública. Es así que, a partir del retorno de políticas estado-centristas que modificaron positivamente el panorama económico y laboral en el año 2003 con el gobierno de Néstor Kirchner, estas reconfiguraciones a nivel de la estructura abrieron nuevos interrogantes para el abordaje de nuevas reformas dentro de la administración pública. En un documento de trabajo del IIEL, Instituto Internacional de Estudios Laborales, organismo de la OIT, se analizó la dinámica de desarrollo argentino desde el 2003, considerándose que desde entonces “se produjo un fenómeno de fuerte crecimiento económico de casi el 40 por ciento de su PBI, junto con una mejora sustantiva de todos los indicadores sociales y laborales, que ha venido despertando sumo interés” (Damill, Frenkel & Maurizio 2007: 12). Pero más allá del incremento de los indicadores económicos, el estudio resalta cómo el estado argentino adoptó para la formulación de sus políticas públicas el concepto de trabajo decente, incluyéndolo como objetivo dentro de su normativa laboral.

En este marco la adhesión de Argentina, entre otros países latinoamericanos, a la Carta Iberoamericana de la Función Pública en noviembre del año 2003 constituyó un hito en los esfuerzos por dotar de transparencia y eficiencia la función pública. A nivel nacional se empezaron a implementar una serie de cambios en la estructura del empleo público tales como la reforma del sistema de administración

financiera, con la creación del SECOP (Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas) y la consiguiente unificación de los diversos procedimientos para la compra y contrataciones que se utilizan en la administración pública. La informatización del sector público también formó parte de estas iniciativas, con el Plan de Gobierno Electrónico. Otras medidas de eficiencia promovidas por la nueva gestión pública también fueron la gestión por resultados y la aplicación del tablero de control.

A nivel de convenciones colectivas de trabajo e integración de los trabajadores a políticas claras de capacitación, igualdad de oportunidades, entre otros derechos laborales, el año 2006 fue muy importante, ya que se dio la suscripción del primer Convenio Colectivo de Trabajo por parte de los empleados públicos del Estado Nacional. Asimismo, la importancia de una integración federal de estos esfuerzos se dio a partir de asistencia técnica a las jurisdicciones subnacionales (Abal Medina 2006)

### ***Hacia el recupero de la previsibilidad***

Como lo hemos comprobado, asimilar el sistema de gestión de la fuerza laboral estatal con principios que son válidos en el sector privado (eficaz, moderno y profesional) no conducirá a resultados consistentes, ya que 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 tales como 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.

Teniendo esto como premisa, nos basaremos en desarrollos realizados a nivel nacional y latinoamericano a fin de observar la forma en que los procesos de GFT se llevan adelante en otros contextos. Resaltamos: la complejidad del empleo en este campo radica no solo en las funciones y tareas realizadas y su configuración, sino también en el hecho de que ésta configuración es producto de tensiones que surgen de la variedad de intereses operativos en el entorno. Siguiendo esta lógica, abordaremos las características del empleo público a partir de lo que proponen Francisco Longo y Mercedes Iacovello. Sin embargo, es importante comprender a partir de qué modelos comprendemos esta lógica. Miguel Arenilla Sáez nos propone pensar desde un marco alterno al de la administración, en donde no siempre es común considerar a la administración pública y a quienes forjan sus productos y servicios como sujetos activos de cambios sociales. Los actores del sistema por lo tanto sostienen un papel político, en tanto “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” (Arenilla Sáez 2005: 35). 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 este autor “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” (:35).

Francisco Longo (2002) propone un modelo de diagnóstico del servicio civil tomando en cuenta las características de los sistemas de gestión de personal en Latinoamérica. No obstante nos parece pertinente, antes de desarrollarlo, recuperar la visión de Miguel Arenilla Sáez, a la cual adherimos, en cuanto a los modelos aplicables a la Gestión en la Administración Pública y su potencia explicativa.

*Cada Administración aborda una serie de problemas comunes a todas las Administraciones para los que busca soluciones propias o copia o adapta las que otras aplican. Esto hace posible que cuando se emplean soluciones similares a unos mismos problemas podamos agrupar los distintos sistemas de función pública en modelos, pero que también podamos decir que no existen modelos*



*puros, debido a que, en origen, se parte de tradiciones y culturas políticas y administrativas distintas y, en algunas ocasiones, de fundamentos ideológicos diferentes que determinan la existencia de divergencias, a veces muy acusadas, incluso en sistemas de función pública incluidos en un mismo modelo (Arenilla Saez 2005: 36).*

Longo, en consonancia con esta lectura, parte de la observación de que el papel de los actores en las organizaciones es fundamental para analizar cómo se componen las instituciones formales e informales. El autor 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” y, por otra parte, “sitúa (el neoinstitucionalismo) 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” (Longo 2010: 2).

De ello, el modelo que ofrece Longo 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” (:15). Hasta el momento, la propuesta mantiene los principios generales de cualquier sistema. También considera la necesidad de la estrategia organizacional como referencia básica de la estrategia de recursos humanos, que la define como “conjunto de prioridades o finalidades básicas que orientan las políticas y prácticas de GRH, para ponerlas al servicio de la estrategia organizativa” (:16).

La existencia de esta estrategia de GFT, más o menos obvia, será necesaria para 1) dotar de coherencia el sistema de GFT (que las prácticas se alineen con los objetivos organizacionales), para 2) evitar la visión cortoplacista/administrativa, propia de la gestión de recursos humanos, y 3) promover 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 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

Sin embargo, según Longo son imprescindibles tres requisitos para que un conjunto de políticas y prácticas de GRH 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” (: 17), en segundo lugar que las interconexiones necesarias entre subsistemas se produzcan, en un orden secuencial y lógico, y por último debe guardar coherencia con la estrategia organizacional vigente.

Desde este marco de análisis, Mercedes Iacovello (2001) desliga los modelos racionales de organización y GFT en el ámbito público y retoma la observación del juego político analizando la gestión desde esa perspectiva. Abandonando 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, reconoce que el mismo carece de validez en las organizaciones públicas, siendo de mayor utilidad analizarlas desde un modelo político en donde “la estructura de poder y las relaciones políticas en las organizaciones públicas afectan el diseño e implementación de las estrategias de recursos humanos” (Iacovello 2001: 1). Sobre esta base propone realizar un análisis comparativo de los SGFT en las administraciones estatales de Latinoamérica.

Iacovello insiste en que “la realidad de los servicios civiles de la región dista bastante del modelo de gestión de recursos humanos utilizado como referencia para la evaluación”, en donde “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” (Iacovello 2005: 533).

De ello, por ejemplo “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” (: 543). Los procedimientos más importantes en la planificación parten de la elaboración de un presupuesto anual de gastos, donde los recursos humanos forman parte del “costo” de la administración.

En cuanto al subsistema de organización del trabajo este se encuentra muy poco desarrollado, “no hay un foco en la definición clara de puestos y roles en las organizaciones públicas” (: 534). 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.

Al mismo tiempo, el estado del subsistema de gestión del empleo varía desde casos extremos de politización del proceso de reclutamiento y selección hasta débiles intentos de reclutar trabajadores de acuerdo con los sistemas de méritos. Y si existe la gestión del desempeño, no es más que un proceso de evaluación individual que se basa en el comportamiento adaptativo. Es difícil considerar niveles más amplios (por ejemplo, grupos de trabajo y/o las propias organizaciones). El hecho es que ésta es un área que indica un conflicto interno. La autora argumenta que esto se debe a la dificultad de mantener el sistema de evaluación del desempeño ya que los cambios dependen de las decisiones de implementación por parte de las autoridades políticas y de línea.

En referencia a la gestión de las compensaciones Iacovello detecta una “situación generalizada de inequidad interna en el sistema salarial, y una combinación de equidad externa en los niveles operativos con falta de competitividad salarial para los niveles gerenciales” (: 534). Sobre la gestión del desarrollo sostiene que las dificultades en su operatividad pueden observarse, 1) sobre las propuestas de actividades de formación que se presentan desarticuladas de las necesidades organizacionales, y 2) en la “inexistencia de carrera administrativa, carreras vigentes con problemas de rigidez, y casos excepcionales de carreras con elementos de flexibilidad” (: 534).

Finalmente nos resta recuperar el subsistema de gestión de las relaciones humanas y sociales. Sobre esto Iacovello observó una “generalizada ausencia de políticas de gestión del clima y la comunicación, y prácticas de salud y beneficios sociales adecuados al contexto” (: 534). Llamativo es también que estas

cuestiones no sean “demasiado apreciadas por los empleados”. La autora también enfatiza la necesidad de considerar el nivel de desarrollo del sistema de relaciones laborales de cada país para analizar la viabilidad de este subsistema. La fortaleza de este sistema proveerá una mayor/menor desarticulación del conflicto, y sólo en “casos excepcionales (...) incidencia sindical en las políticas de RH” (: 534).

Este marco analítico y metodológico trazado sobre la GFT a nivel latinoamericano nos provee la certeza de que será necesaria la atención a una multiplicidad de aspectos organizacionales, socio-culturales, normativos, e institucionales para poder abordar sólo uno de los aspectos que conforman el sistema de GFT: el proceso de selección. ¿Cómo resolverlo cuando las demás etapas del proceso de GFT no se encuentran articuladas?

### ***Funcionarios, directivos, burócratas: ¿talentos, recursos o personas trabajando?***

Marcamos aquí una propuesta de discusión a la lectura clásica del trabajo y de quienes lo desarrollan, que excede los marcos administrativos del sector público, pero que sin embargo supo impregnar (y aún lo hace) las decisiones en cuanto a la política laboral de los Estados como empleadores. Nos referimos a la tensión Recurso-Persona, que no se limita a un debate meramente lingüístico (Ackerman, 1995). El apelativo a la noción “recursos humanos”, de uso corriente incluso en el lenguaje académico, trasluce un posicionamiento político-ideológico acerca del aporte social y político del trabajo al desarrollo social, económico y político de una sociedad. En resumen, licúa el potencial político del trabajo reduciéndolo a un mero factor de la producción, en línea con las perspectivas económicas más clásicas.

Para mitigar esta lectura surgen otras terminologías que, sin más, perpetúan esta línea productivista, utilizando eufemismos o claras marcas de despersonalización, tales como “talento humano” o “capital humano”, o, que, tomando en cuenta la cualidad ontológica de quien trabaja, evitan nominarlos como tales (trabajadores) y les asignan nombres tales como “asociados” o “colaboradores”. Sin embargo, esta relectura no es caprichosa, sino que pretende demostrar los sofisticados mecanismos de anulación y silenciamiento de la fuerza de trabajo, desplegados por quienes, desde funciones directivas y/o patronales, sostienen los medios de producción e interpretación del Trabajo como fenómeno. Entonces ¿es la fuerza de trabajo un valor que se gestiona?

La fuerza de trabajo es una potencialidad que reside en cada trabajador. “La fuerza de trabajo, en la medida en que es un valor, sólo existe como la facultad del individuo vivo (...). El valor de la fuerza de trabajo es el valor de los medios de subsistencia necesarios para la conservación del poseedor de aquélla” (Neffa 1990: 25). De esta forma evitamos la idea simplificadora de que son los trabajadores, en sus personas, los que se administran o gestionan, sino que son sus potencialidades (su *savoir faire*) las que se ponen en juego al momento de organizar el proceso de trabajo.

Esta visión, que agrega a la valorización de la fuerza de trabajo aspectos de orden social, cultural, histórico e institucional, provee sentido a la idea de un trabajador que opera (más o menos restringido) ante las características de su entorno. Decimos esto dado que el trabajador, que es en quién se patentizan las transformaciones en la configuración de la fuerza de trabajo, conlleva en su misma naturaleza de prestador de fuerza de trabajo la marca de los aspectos que conforman la multivariada valorización de su fuerza.

Entonces, si la misma conformación de los procesos productivos es compleja, sin en ella se entretujan aspectos de índole política, económica, cultural, etc., difícilmente se pueda gestionar a los trabajadores en tanto recursos, talento o capital. Estos fenómenos no poseen una cualidad ontológica (en el sentido de

que no “son). Sin más, las distintas corrientes que adhieren a este tipo de visiones, olvidan al portador-sujeto que lleva inscritas en el cuerpo las condiciones de reproducción de su propia fuerza-trabajador-persona, y que por ser actúa, se comporta, elige y por lo tanto influye en el mismo sistema

Esta idea de un trabajador que opera ante las características del entorno revela una dimensión política en el análisis propuesto. De hecho los actores del sistema de gestión de la fuerza de trabajo están embarcados en constantes procesos de decisión, y el alcance de las mismas involucra y pone en tensión a los demás elementos del sistema. Por lo tanto, la integridad del mismo depende de la configuración de decisiones de cada actor. Esta afirmación se apoya en el individualismo metodológico de Elster, quien parte de sostener que “las instituciones, pautas de comportamiento y procesos sociales pueden ser explicados, en principio, en términos de los individuos únicamente: de sus acciones, propiedades y relaciones” (Elster1992: 28-29).

El balance en las decisiones estará dado entonces por la evaluación que realicen los diversos actores en función a los criterios de racionalidad que interpreten como válidos en determinado momento, lugar y circunstancia.

De esta forma se va construyendo un repertorio de prácticas organizacionales y de GFT que van modelando formas de relación. Este proceso va instituyendo marcos de comprensión “que sirven de fundamento a la interpretación y la acción, siendo un resultado intencional, casi contractual de los agentes, para optimizar en función de sus intereses” (Neffa 2008: 80).

Es este el sentido a partir del cual entendemos la politicidad respecto del rol de los trabajadores. Y es que la actividad política tiene la constante tendencia de ir estableciendo cierto orden, de “crear instituciones que formalizan determinadas actividades, (en las que) la política misma se desarrolla en el ámbito de esas instituciones” (Madaria 2011: 255).

La noción fuerza de trabajo (y la larga tradición teórica de dónde deviene) nos exige pensar entonces en el rol que tienen las instituciones, en tanto mediadoras entre las estructuras sociales y los comportamientos individuales. Aquí entran en juego las configuraciones organizacionales y las pautas (instituciones formales) a partir de la cual se constituyen. Gestionar la fuerza de trabajo involucraría atender a todos estos aspectos.

### ***La selección del funcionariado: más allá del elegir***

La organización del trabajo ha pasado a lo largo del tiempo por diversas corrientes que afectaron la forma en que se configuraron las funciones a fin de administrarlo. Entre estas funciones, lo que técnicamente se denomina proceso de empleo, es decir el procedimiento de reclutar, seleccionar e incorporar a un trabajador a la organización, forma parte de un conjunto complejo e interpenetrado de instancias y pasos que se retroalimentan dialécticamente. Por lo tanto, no puede estudiarse escindido de todo el sistema de GFT que lo contiene.

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. De ello no buscaban establecer políticas ni estrategias de aproximación al trabajador para integrarlo plenamente a la organización.

Las décadas finales del siglo XX fueron escenario de un creciente auge 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 RRHH atendiendo a la creciente complejidad de las organizaciones. Las nuevas demandas sociales en cuanto a productos y servicios planteaban desafíos tales como la atención a la introducción 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 GFT se tomaban.

El esquema básico de gestión de Recursos Humanos 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) 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 la atención a 8) la salud e higiene del trabajo.

- 1) La planificación consiste en determinar las necesidades numéricas y de calidad de personal, tomando como parámetros los objetivos y estrategia de la organización. Además la planificación es la encargada de conocer la disponibilidad de trabajadores y si los mismos se ajustan a las necesidades de la organización. La fase de planificación, reconociéndola como parte de un proceso, es útil en conexión con las otras instancias del proceso de gestión de la fuerza de trabajo: "para ver cómo se conseguirán esos *Recursos Humanos* y las necesidades de formación que tendrá la organización".
- 2) Analizar los puestos de trabajo implica conocer qué se hace, cómo y por qué. Además es preciso conocer los requerimientos para llevarlo adelante. Sirve para conectar al trabajador con la estructura y los resultados de la organización. El análisis de puestos es el proceso que consiste en "*describir y registrar el fin de un puesto de trabajo, sus principales cometidos y actividades, las condiciones bajo las que éstas se llevan a cabo y los conocimientos, habilidades y aptitudes necesarios*" (: 25).  
La teoría de Herzberg, y posteriormente la Teoría de las expectativas, señalaron la importancia que tiene el diseño de los puestos de trabajo sobre la satisfacción del individuo, motivación y los niveles de rendimiento. Además, provee la base para el entendimiento de toda la estructura de la organización, ya que permite entender cómo será la división del conjunto total de tareas de la organización, su agrupación, las relaciones de autoridad y responsabilidad en la toma de decisiones, la dependencia jerárquica, permite también establecer criterios de rendimiento válidos y universalizables hacia el interior de la organización, así como visualizar más claramente la redundancia de empleados.
- 3) El reclutamiento, la selección e inducción corresponden al proceso de empleo. Consiste en las acciones que realiza una organización para conseguir personal. Básicamente se refiere a las actividades de reclutamiento de candidatos y selección de los más adecuados. La adecuación estará en función del diseño del puesto que se deba cubrir.  
Para Chiavenato el reclutamiento es "un conjunto de técnicas y procedimientos orientados a atraer candidatos potencialmente calificados y capaces de ocupar cargos dentro de la organización. En esencia, es un sistema de información mediante el cual la organización divulga y ofrece al mercado de recursos humanos las oportunidades de empleo que pretende llenar" (Chiavenato1994: 208).

Entre los medios de reclutamiento que se conocen, existen dos grandes divisiones: el reclutamiento interno, que se realiza cuando se presenta una vacante determinada, y la organización intenta cubrirla mediante la reubicación de sus empleados; y el reclutamiento externo: cuando al existir una determinada vacante una organización intenta cubrirla con personal ajeno a la misma. Según Flippo (1981) entre las fuentes externas de reclutamiento se puede encontrar al nepotismo o clientelismo como una de ellas, en donde la contratación de parientes es un componente inevitable de los programas de reclutamiento.

Cuando hablamos de Selección de Personal nos referimos a un proceso de elección, entre los candidatos disponibles, de las personas que tienen más probabilidades de desempeñar correctamente un puesto. Y esto es de suma importancia, ya que cuando la selección no se efectúa adecuadamente:

- la Organización no logra los objetivos deseados
- Se puede impedir el ingreso a la organización de un persona con gran potencial
- Las restantes actividades de personal pierden gran parte de su efectividad cuando se deben aplicar a empleados seleccionados de forma errónea

Una adecuada selección estará entonces en relación con el éxito de la Organización. (Chiavenato 1994).

En el Estado el procedimiento que cuenta con mayor formalización y legitimidad es el ingreso a través de mecanismos concursales, los cuales se definen a nivel legislativo en los Estatutos del Servicio Civil.

Finalmente, cerrando el proceso de empleo encontramos a la Inducción. Este proceso permite a los trabajadores ingresados a la organización obtener información básica de la misma, tal como la historia, los objetivos que se persiguen. Asimismo, y de manera más específica, provee información respecto al puesto de trabajo, funciones, responsabilidades y logros esperados en el desarrollo del mismo.

4) Capacitación: la formación y perfeccionamiento, y la gestión y planificación de la carrera profesional permiten promover el potencial de los trabajadores, por lo tanto, aplicados responsable y eficientemente en la organización, el proceso propenderá al mejoramiento no solo del rendimiento personal de los trabajadores sino de toda la organización.

La formación del personal promueve el espacio para que las actividades de capacitación que propone una organización se realicen con objetivos claros y respondiendo a las necesidades presentes o futuras de la misma: buscarán mejorar tanto la actitud como los conocimientos, tanto las habilidades o conductas del personal, dimensionándolos de manera integral. La visibilidad del desarrollo hace referencia al “esfuerzo de la organización para proporcionar a los empleados las habilidades que ella necesitará en el futuro.” (Dolan, et.al.).

En este sentido, el movimiento presupuesto a partir del constante perfeccionamiento habilitará espacios, oportunidades de adquisición de mayores cargas de responsabilidad y experiencia, lo cual se traducirá en el tránsito (o delineamiento por parte) de los empleados a través de una carrera profesional.

5) La carrera profesional hace alusión a una “sucesión de actividades laborales y puestos de trabajo desempeñados por una persona a lo largo de su vida, como así las actitudes y reacciones asociadas que se experimenta (Trabajo y tiempo)” (Dolan, et al. p.145)

La importancia de la planificación de la carrera profesional se encuentra en relación con la necesidad de visualizar una serie de objetivos que guíen la trayectoria laboral del trabajador. No solo afecta a la organización sino que “sin estos objetivos se corre el riesgo de que el empleado se deje llevar sin

rumbo". Y el factor incertidumbre es un elemento a minimizar en la GFT ya que la incertidumbre acarrea descontento, desánimo y conductas tendientes a la indolencia.

6) La evaluación de los desempeños, según Werter y Davis (1991) es un proceso a través del cual se estima el rendimiento global de los empleados a fin de que ambos agentes de la gestión (trabajadores y gestores) obtengan una retroalimentación de la forma en la cual se cumplen las actividades en la organización. Es en sí un procedimiento de supervisión que apunta a contar con un panorama respecto de la actuación de los trabajadores teniendo en cuenta conocimientos y desempeño en el mismo. Si bien es un proceso formalizado dentro de la GFT, con evaluaciones periódicas y un sistema de relevamiento de datos estandarizado, el proceso evaluativo no se reduce sólo a ello. Las evaluaciones de tipo informal, que se realizan diariamente también forman parte de este proceso. Es desde la evaluación del desempeño desde donde se recuperará la información para decidir respecto de la carrera profesional y las posibilidades de promoción de los trabajadores

7) Al hablar de compensaciones se pretende dar un marco amplio de entendimiento a lo que constituye la retribución que se le otorga a los trabajadores por poner su fuerza de trabajo a disposición de la organización. Esa fuerza de trabajo, como vinimos observando hasta aquí, consiste no sólo en la disponibilidad de determinadas horas dedicadas al trabajo sino, principalmente, en la provisión de un conjunto de conocimientos, esfuerzos y habilidades que son propiedad del trabajador. Según Dolan, et. al. (2003) la retribución total de un empleado puede ser considerada como el conjunto de percepciones financieras, servicios o beneficios tangibles que recibe como consecuencia de la prestación de su actividad en la empresa. Esta perspectiva, más de tipo economicista, se complementa con lo que la LCT 20744 (Art.103) define al respecto, en tanto sostiene que dicha remuneración no podrá ser inferior al salario mínimo y vital.

El desarrollo de un sistema de remuneraciones hace prever cierta pretensión de equidad en las retribuciones de los trabajadores. Por este motivo, a fin de calcular de manera eficiente la cuantía de los salarios, el sistema de remuneraciones debe estar ajustado a ciertos criterios, tales como la antigüedad, la categoría profesional, incluso los resultados que arrojen las evaluaciones del desempeño (que "calificarán" la responsabilidad del trabajador), entre otros.

8) La Salud e Higiene en el Trabajo constituye una fase del proceso de GFT que fue atendida muy recientemente como parte de la realidad laboral. Consideremos que, hasta hace pocas décadas el factor trabajo se reducía a una expresión numérica, traducida en el salario, paradigma del "Hombre económico". Sin embargo, la complejización de las relaciones del trabajo en las tres últimas décadas del siglo pasado permitieron poner en observación esta área y establecer nuevos estudios a fin de abordarla de manera amplia. Así, de observar la salud y la higiene en el trabajo se pasó a preguntarse por cuáles eran los aspectos del ámbito laboral que impactaban en la salud de los trabajadores y la debilitaban. Siguiendo a Neffa (2002) nace así el concepto de Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo (CyMAT), definido como todos los "elementos reales que inciden directa o in/directamente en la salud de los trabajadores (y que) constituyen un conjunto que obra en la realidad concreta de la situación laboral". Tales elementos actúan de manera interdependiente dado que forman parte del proceso de trabajo. A grandes rasgos se puede establecer que las CyMAT se dividen (analíticamente) de la siguiente forma:

- i.* La carga física y el esfuerzo muscular, psíquico y mental.
- ii.* El medio ambiente donde se desenvuelve el trabajo.
- iii.* Las condiciones de trabajo

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

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 sus denominaciones. En los últimos años el counseling (consultoría), el coaching (no posee traducción al castellano, aunque su uso deriva de los “coach” deportivos), el mentoring (tutelaje), el rightsizing (tamaño organizacional correcto), entre otras “modas gerenciales” fueron ocupando espacio dentro de las organizaciones, y los gestores de Recursos Humanos adoptando tales conceptos. Conceptos 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.

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 todas las fases del sistema y lo van modelizando. De esta forma el SGFT va adoptando características que determinan el alcance de cada una de las fases del proceso.

Desde una perspectiva sistémica, podemos observar que la gestión de los trabajadores está en constante dependencia de muchos otros sistemas que interactúan e impactan en su constitución. En este sentido coincidimos con Chiavenatto, quien sostiene que la configuración del SGFT, es dinámica y variable en el tiempo y dependerá de “la situación organizacional, del ambiente, de la tecnología empleada por la organización, de las políticas y directrices vigentes, de la filosofía administrativa predominante, de la concepción organizacional acerca del hombre y de su naturaleza, y sobre todo, de la calidad y cantidad de los **recursos humanos** disponibles” (Chiavenato 2007). Es decir que no existen recetas, leyes ni principios rectores de la gestión que no puedan encontrarse discutidos desde las contingencias de la realidad en la cual se desarrollan.

### *Necesidades, compromisos e imposiciones*

Hasta aquí hemos visto que los sistemas de gestión de la fuerza de trabajo se encuentran bajo un conjunto de condicionantes que los convierten en uno de los aspectos más desafiantes de la gestión administrativa del Estado. Dentro de este conjunto, la selección del funcionariado resulta un proceso interpelado por las dinámicas institucionales situadas que, como también hemos reseñado, deben ser atendidas en la construcción de los criterios para arribar a procesos de empleo óptimos.

¿Cómo convivir con estos elementos? Nuestra apuesta es que la atención a tales “características” de la organización estatal, generalmente calificadas en términos negativos, podría resultar una veta para enriquecer la mera disposición de pasos y procedimientos técnicos en los procesos de selección del funcionariado. Pues, intrínsecamente ¿cuál es el valor del sistema de mérito cuando se trata de un sistema de reconocimiento basado en una lectura individual de los logros? Asimismo ¿cómo construir lecturas y/o evaluaciones de potenciales candidatos que permitan comprender su ajuste al contexto y la integración al *ethos* de la organización? Finalmente, ¿puede el sistema de mérito atender a la complejidad de la dimensión ético-política del trabajo estatal? Estamos convencidos de que, los sistemas establecidos para el ingreso a la función pública, ya sean concursos típicamente burocratizados como procesos de empleo más modernos y de carácter menos rígido (con un claro influjo *managerial*), no atienden a la complejidad de la encomienda: no se trata solamente de elegir al mejor candidato para el puesto, sino



involucrar a un funcionario/directivo que, más allá de las funciones a desempeñar, las deberá realizar dentro de un marco ético-político que difícilmente pueda emanar de una evaluación de méritos.

¿Cuáles son las **necesidades** a atender en un proceso de selección de esta naturaleza? La primera de ellas es contar con un conjunto de definiciones en torno a perfiles, lo cual nos lleva a un momento previo aún: la existencia de una descripción adecuada de puestos y responsabilidades, que permita la generación de tales definiciones y por lo tanto una búsqueda pertinente de candidatos. Sin embargo, para contar con descripciones de puestos, la política de GFT que la institución trace será fundamental. En ella se establecerán los objetivos estratégicos de la organización, y específicamente cómo sus trabajadores (en cualquiera de los lugares de la estructura) aportarán a los mismos. Pero, para ello es necesario contar con certezas en cuanto a la estructuración orgánica, los cargos, su alcance, sus ocupantes, y el tipo de vínculo de los mismos para con su empleador, el Estado: una larga lista de pendientes que, especialmente en las burocracias subnacionales, resulta más la norma que la excepción. Esta suma de desafíos ponen en tensión la misma composición burocrática de las organizaciones estatales. Sin embargo, exponen alguna lógica y/o racionalidad bajo criterios no instrumentales que permite la continuidad en la provisión de los servicios estatales. Es decir, ¡y sin embargo, funciona!

Ahora ¿cuáles son los **compromisos** que delinearían y/o deberían asumirse consciente y responsablemente en las decisiones inherentes a los procesos de selección? ¿Qué sentidos perseguiría continuar escondiendo la trama política que opera en la construcción de lealtades para el sostenimiento de la función pública? Y nuevamente, esta configuración de intereses y voluntades, no deriva solamente de la intencionalidad partidaria y/o la perpetuación de elencos políticos en el seno del Estado. Los componentes culturales e históricos juegan un papel fundamental en la construcción de redes, las cuales son justamente las que permiten que, aún ante la irracionalidad aparente de algunos procesos y procedimientos, los objetivos se logren. A partir de esto entendemos que el proceso de construcción de redes que establezcan los actores del sistema de GFT estará también condicionado por el valor relativo de los patrones culturales e históricos. En cada experiencia en torno del trabajo hay una reinterpretación desde las experiencias locales, políticas, y en general todos aquellos fenómenos sociales que acompañan el devenir del trabajo (Drolas, Lenguita, Montes Cató & Wilkis, 2005).

Esta construcción de redes es entonces una “dimensión simbólica constructora de significados” pero producto de prácticas concretas, en donde la praxis particular del trabajo se desarrolla en un espacio en donde se forjan relaciones sociales que se incorporarán como formas simbólicas “no sólo dando forma a diferentes valores y visiones del mundo, sino como resultado de las acciones vinculadas a la organización de la vida a la que pertenece una cierta comunidad” (Geertz1993, citado en Drolas, et.al.). Aquí entonces una primera advertencia ¿es posible cartografiar esas prácticas sociales concretas?

La generación y/o producción de redes sociales en este ámbito laboral también puede vincularse a lo que la Teoría Social Crítica sostiene en relación a la socialidad del trabajo. En ese sentido la construcción de redes no responderá solamente a estos “condicionantes” culturales e históricos, sino que derivará también de la misma naturaleza relacional del trabajo. Tales compromisos entonces son propios del mismo ejercicio de la labor en el ámbito público. ¿Hasta qué punto es deseable desarticularlos? ¿Cuál sería el costo de exponerlos? ¿Acaso transparentar lo que informalmente sostiene la misma producción de lo público-estatal?

Finalmente, las imposiciones (muchas veces sutiles) resultan el elemento más sensible de este análisis, en tanto implica una cuestión que va en clara contraposición con la naturaleza democrática, abierta y

transparente que se pretende imprimir a los procesos de ingreso de directivos/funcionarios públicos. No obstante, reconocer su existencia puede resultar un primer paso para la moderación de su influjo. Es lo que abordaremos en el último punto de esta presentación.

### ***Previsibilidad y rendición de cuentas como garante de los procesos de selección***

El problema de la integración de funcionarios a las estructuras burocratizadas del Estado ha sido una temática abordada especialmente por politólogos y administradores. Sus valiosos esfuerzos resultan claros y descriptivos antecedentes de sus “disfuncionalidades”: clientelismo, prebenda, particularismos, entre otros, y asimismo recuperan interesantes aportes de naturaleza prescriptiva. Sin embargo, la dimensión dinámica que justamente aporta el Trabajo y quienes trabajan, resulta olvidada en estas lecturas.

Entendidos como poco operativos, subestimados quizás como una perspectiva de análisis menor en el concierto de disciplinas que abordan al Estado como problema, los estudios socioantropológicos (Pantaleón, 2005; Frederic, 2020; Dubois, 2020, Perelmiter, 2016; Perelmiter y Arcidiácono, 2022) apuestan a miradas e intervenciones que operen desde la severidad de lo realmente existente. El trabajo y su gestión en el Estado, del cual el proceso de selección forma parte, contribuye a la *vida* de las instituciones públicas. En este sentido, Fernández Alvarez, Quirós y Gaztañaga, sostienen que “quienes analizamos los fenómenos políticos contemporáneos desde una perspectiva antropológica solemos lidiar con los inconvenientes que surgen de los supuestos arraigados—tanto descriptivos como normativos—sobre la racionalidad que signa o debería signar la “acción política” y el “campo político” (2017:279).

Allí, en esa conjunción de aspectos humanos trazados por las personas que trabajan en él, se descubre finalmente el objeto Estado y todos los demás múltiples objetos que derivan de él. Ya sea el análisis de una estructura burocrática, el proceso de GFT, los conflictos, o como en este caso, el proceso de selección del funcionariado, se tornan objetos porosos, delicados, en casi caleidoscópica reconfiguración permanente.

De aquí partimos, justamente para finalizar. Y en consonancia con el punto anterior, recuperamos los tres elementos que lo estructuraban: necesidades, compromisos e imposiciones. Contar con diagnósticos situados, concretos y específicos, que reflejen la consistencia o inconsistencia, la articulación o desarticulación del sistema de GFT, es fundamental ya que ningún proceso de selección resultaría exitoso sin las instancias previas que dan sentido y contenido al ingreso de un nuevo trabajador (cualquiera sea su jerarquía) a la organización. Esta labor, que otorgaría previsibilidad (institucional-formal) y coherencia al proceso, puede ser llevada adelante por expertos en Relaciones Laborales o del Trabajo, ya que implica poner en orden elementos técnico-procedimentales para así operar desde una base certera. De manera conexa, la racionalidad indicaría que los perfiles demandados deberían, además de cumplimentar la gama de definiciones establecidas según el cargo, abonar a la mejora y modernización de las prácticas funcionariales, de modo tal que la integración de nuevos trabajadores a la estructura redunde en la mitigación de las “irracionalidades” reconocidas y asumidas.

Con estos elementos definidos, cabría la posibilidad de avanzar sobre una lectura de los compromisos vinculados al proceso de selección del funcionariado. Y aquí sí nos encontraremos ante una de las cuestiones más difíciles de sortear, en tanto no significan aspectos que surjan espontáneamente y puedan incorporarse a la evaluación de los postulantes, sino que requieren un trabajo de reconocimiento y aceptación por parte de la misma organización que propone el proceso de selección. Esto implica, por ejemplo, exponer explícitamente los criterios ético-políticos que guiarán el proceso, los compromisos

ideológico-partidarios de los responsables de la selección, y los aspectos a ser evaluados sobre este último punto para el caso de los postulantes. Este conjunto de acciones implicaría, no solamente el manejo experto de las cuestiones vinculadas al cargo por parte de los responsables de la evaluación, sino especialmente un conocimiento solvente del *ethos* organizacional a fin de comprender el ajuste pretendido entre el candidato, las funciones a desarrollar y la organización.

Entendemos que este aspecto podría redundar en dificultades en la constitución de los jurados y/o equipos de selección, pues las organizaciones estatales carecen de abordajes interdisciplinarios de la cuestión "trabajo". Con suerte pues cuentan con alguna oficina de personal que, en los espacios subnacionales, generalmente se encuentra restringida al mero control del absentismo y la liquidación de sueldos.

No obstante, y vinculando este problema a la cuestión de la imposición (política-partidaria-autoritaria) como dispositivo de debilitamiento de los procesos de selección, entendemos que en su trazado deben incorporarse mecanismos de apertura, democratización y horizontalización, a fin de aportar a una mayor transparencia, minimizar los indicadores de corrupción, y dotar de legitimidad al proceso. En tal sentido las convocatorias deben estar cuidadosamente diseñadas.

- a) respetando los canales de comunicación: que no deberían limitarse a los formales intraorganizacionales sino que debería incluir el amplio abanico de redes sociales y de comunicación vigentes
- b) indicando el contenido de los perfiles requeridos, el cual debe ser claro, conciso, y sin limitantes respecto a edad y/o género
- c) estableciendo expresamente la identidad de los evaluadores y otorgando la posibilidad de recusaciones
- d) informando la dinámica del proceso y los plazos, tanto de inscripción como de resolución del mismo.

Finalmente entendemos que una forma de mitigar los efectos de la imposición y asimismo realizar un aporte a la transparencia del proceso, sería constituir bancos de evaluadores en cada nivel estatal por áreas disciplinares, que integren los jurados y/o equipos de selección. De esta manera, se pondrían (aun quizás mínimamente) en cuestión las lógicas internas de la organización, y se aportaría a una rendición de cuentas horizontal en donde la sociedad misma pueda involucrarse. En este sentido, creemos que otras instituciones tales como la academia, los consejos profesionales, podrían involucrarse en esta dimensión de la vida social para así colaborar en el fortalecimiento de la misma y no permanecer en el lugar del análisis y la crítica.

## **Bibliografía**

- Abal Medina, J. (2006, Noviembre) *Iniciativas de fortalecimiento institucional en la Argentina: hacia una nueva concepción del Estado*. XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Ciudad de Guatemala, 7 - 10 Nov. 2006
- Abal Medina, J. (2010), "El rol de los trabajadores públicos para un mejor Estado", en Revista Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental, N° 28, pp. 13-30.
- Abal Medina, J. M. (h.) & Nejamkis, F. (2001, septiembre). *Capacidades estatales y régimen de empleo público: el caso argentino, ¿un antes y un después del SINAPA?* Ponencia presentada en el XXIII International Congress of the Latin American Studies Association. Washington DC. Disponible en: <http://lasa.international.pitt.edu/Lasa2001/AbalMedinaJuanManuel.pdf>.
- Ackerman, M. (1995) Si son humanos no son recursos. *Relaciones Laborales y Seguridad Social*. 1 ( 7). 691-696

- 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
- Bonifacio, J. A. & Falivene, G. (2002). Análisis comparado de las relaciones laborales en la administración pública latinoamericana: Argentina, Costa Rica, México y Perú. *Documentos Debate: Estado, Administración Pública y Sociedad* N°8. Caracas: CLAD, 2002. 39p.
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Naciones Unidas. Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (2003). *Carta Iberoamericana de la Función Pública*. Aprobada por la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado. Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, 26-27 de junio de 2003. Respaldada por la XIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno. Bolivia, 14-15 de noviembre de 2003
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Naciones Unidas (2020) Carta Iberoamericana de Innovación en la Gestión Pública. Aprobada por la XIX Conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros de la Administración Pública y Reforma del Estado Andorra 08 de octubre de 2020
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Naciones Unidas. Guía Referencial Iberoamericana de Competencias Laborales en el Sector Público Aprobada por la XVII Conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado Bogotá, Colombia, 7 y 8 de julio de 2016
- Chiavenato, I. (2007) *Administración de Recursos Humanos*. México: McGraw-Hill Interamericana.
- Chiavenato, I. (1994). *Administración de Recursos Humanos*. México: McGraw Hill.
- Damill, M., Frenkel, R. & Maurizio, R. (2007) Cambios en la política macroeconómica argentina: A la vuelta del siglo. En Novick, M., Tomada, C., Damill, M., Frenkel, R., & Maurizio, R. *Tras la crisis: El nuevo rumbo de la política económica y laboral en Argentina y su impacto*. (53-135) Instituto Internacional de Estudios Laborales. OIT. Serie de Investigación 114. Ginebra, Suiza.
- Diana Menendez, N. (2010) Las múltiples dimensiones de la precariedad laboral: el caso de la Administración Pública en Argentina. *Revista de Ciencias Sociales*. Universidad de Costa Rica. Abril 2010
- Díaz, X., Godoy, L. & Stecher, A. (2005) *Significados del trabajo, identidad y ciudadanía. La experiencia de hombres y mujeres en un mercado laboral flexible*. Chile: Centro de Estudios de la Mujer.
- Dirección de Planificación de Políticas de Transparencia (2000) *Estudio exploratorio sobre transparencia en la Administración Pública Argentina: 1998-1999. Informe Preliminar*. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Oficina Anticorrupción. Agosto de 2000. <http://www.anticorrupcion.gov.ar/Informe%20Exploratorio%20Transparencia%20.pdf>
- Dolan, S., Jackson, S., Schuller, R. & Valle Cabrera, R. (2003). *La gestión de los Recursos Humanos. Preparando Profesionales para el Siglo XXI*. España: McGrawHill.
- Dubois, Vincent (2020) *Sujetos de la Burocracia. Relación administrativa y tratamiento de la pobreza*. Chile: Ediciones Universidad Alberto Hurtado
- Elster, J (1992). *Una introducción a Karl Marx*. México: Siglo XX
- Fernández Alvarez, María Inés, Gaztañaga, Julieta. y Quirós, Julieta. (2017) La política como proceso vivo: diálogos etnográficos y un experimento de encuentro conceptual. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*. Universidad Nacional Autónoma de México
- Flippo, E. (1981). *Principios de Administración de Personal*. México. McGraw Hill.
- Frederic, S. (2020) *La Gendarmería desde adentro. De centinelas de la patria al trabajo en los barrios, cuáles son sus verdaderas funciones en el siglo XXI*. Siglo XXI.

- 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.
- Iacoviello, M. (2006) Análisis comparativo por subsistemas. En Echebarría, K. *Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina*. (pp.533-572) Banco Interamericano de Desarrollo. Diálogo Regional de Política. Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública. Washington, DC
- Larrouqué, D. (2018) Qué se entiende por “Estado neweberiano”? Aportes para el debate teórico en perspectiva latinoamericana. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, núm. 70, pp. 7-30, 2018
- Longo (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.
- Longo, F. (2002) Marco analítico para el diagnóstico institucional de sistemas de servicio civil. Banco Interamericano de Desarrollo. Diálogo Regional de Políticas. Barcelona, abril 2002.
- Louart, P. (1994) *Gestión de los Recursos Humanos*. Barcelona: Gestión 2000.
- Madaria, E. (2011). La politicidad de lo administrativo en el sistema institucional argentino. *Prudentia Iuris*, 70. 251-266.
- Moriconi Bezerra, Marcelo (2011), Retórica, política y administración política: por qué fallan las reformas administrativas, México, Universidad Autónoma Metropolitana; CLACSO; Casa Abierta al Tiempo
- Narbond, Pedro (2015), “Las tentativas y proyectos de reforma del sistema de gestión de los recursos humanos en Uruguay: ¿Nueva gestión pública o neweberianismo?”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 61, pp. 177-208.
- Neffa (2002). *¿Qué son las condiciones y medio ambiente de trabajo?* SECYT/ CONICET. Buenos Aires: Hvmanitas.
- Neffa, J. (1990) *El proceso de trabajo y la economía del tiempo. Contribución al análisis crítico de K. Max, F.W. Taylor y H. Ford*. Buenos Aires: Hvmanitas..
- Organización Internacional del Trabajo (1999) Trabajo decente. 87va Reunión. Ginebra, junio de 1999 <https://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc87/rep-i.htm>
- Pantaleón, Jorge (2005) *Entre la carta y el formulario política y técnica en el desarrollo social*. Buenos Aires: Antropofagia
- Perelmiter, Luisina (2016) *Burocracia plebeya. La trastienda de la asistencia social en el Estado argentino*. Buenos Aires: UNSAM Edita.
- Perelmiter, Luisina y Arcidiácono, Pilar. (2022) Las burocracias de calle como primera línea del Estado y su papel en las políticas de integridad. *Documento N°2. Colección Red Federal EMIC*. Oficina Anticorrupción Argentina (OA) Proyecto de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)
- Peters, G. (2005), “Gobernanza y burocracia pública: ¿nuevas formas de democracia o nuevas formas de control?”, en *Foro Internacional*, Vol. 45 N° 4, pp. 585-598.
- Prats i Català, J. (1998) Administración pública y desarrollo en América Latina. Un enfoque neoinstitucionalista. En Acuña, C. (comp.) *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. (589-616). Buenos Aires, Argentina: Jefatura de Gabinete de Ministros-Proyecto de Modernización del Estado.
- Puchol, L. (1993) *Dirección y Gestión de Recursos Humanos*. Madrid: ESIC.
- Ramió Matas, C. (2001) Los problemas de la implantación de la nueva gestión pública en las administraciones públicas latinas: Modelo de estado y cultura institucional. *Revista del CLAD Reforma y Democracia* N°21. Disponible en: <http://www.top.org.ar/ecgp/FullText/000000/RAMIO%20MATAS,%20Carles%20-%20Los%20problemas%20de%20la%20implantacion%20de%20la%20nueva%20gestion.pdf>

Schweinheim, G. (2004, octubre) *Un Enfoque Institucional de la Reforma Administrativa*. Ponencia presentada en el XVIII Seminario Nacional de Presupuesto Público. ASAP. Córdoba.  
Weber, M. & Winkelmann, J. (1993) *Economía y sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica.  
Werther, W, Davis, K (1991). *Administración de Personal y Recursos Humanos*. México: Mc. Graw Hill.

### **Resumen**

La selección del funcionariado público resulta un proceso complejo, cruzado por dimensiones que exceden los elementos técnicos propios de los procesos de empleo tradicionales. Esta monografía busca recuperar una mirada integral del mismo en el marco del sistema de gestión de la fuerza de trabajo, y consecuentemente en el concierto general del sistema de gestión pública. De allí que considere como punto de partida, el valor intrínseco de las lecturas que sobre el trabajo genera el mismo Estado como empleador. En este sentido, este aporte pretende abrir un espacio de interrogación acerca del valor y dinámica de los procesos de selección del funcionariado, haciendo pie en dos elementos fundamentales para un análisis que condense los aspectos políticos, administrativos y esencialmente humanos de este problema: la responsabilidad ético-política en el desempeño de una labor de naturaleza pública, y la necesaria reatención a las personas bajo el ropaje funcional. La complejidad y especialmente el desafío de propuesta, reside en desligarse momentáneamente de los aspectos propositivos y prescriptivos que operan sobre el sector público en aras de su mejora, modernización y desarrollo, para bajar a territorio y reconocer las implicancias y anudamientos en la trama vincular del trabajo, su gestión, y especialmente en esta monografía, los mecanismos de selección y acceso a la función pública. En consecuencia, poner en diálogo el conjunto de técnicas y procedimientos vinculados a la gestión de la fuerza de trabajo, con el interjuego de necesidades, intereses e imposiciones que condicionan (o caracterizan) al sector público, disponiendo como background y malla de significados, la dimensión humana del trabajo estatal.

**Palabras clave:** Trabajo; Política; Dimensión Ética; Dimensión Humana